PERKEMBANGAN HUKUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

PERKEMBANGAN HUKUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Edisi Revisi

PERKEMBANGAN HUKUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Edisi Revisi

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.

PERKEMBANGAN HUKUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Penulis:

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

Editor/ Penyunting:

Lukman Santoso Az

Penyelaras Akhir:

Minan Nuri Rohman

Cover & Layout:

Creativa studio

Penerbit:

Trussmedia Grafika

Jl. Gunungan, Karang, RT.03, No.18
Singosaren, Banguntapan, Bantul
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 08 222 923 86 89/ WA: 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Edisi Revisi, Februari 2016
viii + 160 ; 14 x 21 cm
ISBN: 978-602-0992-41-9

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan dan menyajikan sebuah buku sederhana berjudul ***"PERKEMBANGAN HUKUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA".***

Buku ini merupakan bagian dari penjelajahan akademik penulis yang tak pernah berujung untuk disumbangkan kepada masyarakat Indragiri Hilir tercinta. Karena pada saat ini, penulis bersama-sama dengan masyarakat Indragiri Hilir sedang meningkatkan kapasitas dan kualitas dunia pendidikan, di antaranya melalui Universitas Islam Indragiri (UNISI) dan Indragiri Education Park yang menjadi pusat pembangunan peradaban baru di daerah tersebut.

Kehadiran buku ini semoga bermanfaat dan memberi kontribusi positif dalam dinamika perkembangan hukum otonomi daerah di Indonesia. Penulis menyampaikan

permohonan maaf apabila ada kekhilafan dalam penulisan buku ini. Oleh karena itu, penulis mengharap saran dan kritik konstrukstif demi penyempurnaan buku ini pada kesempatan yang akan datang.

Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada semua *stakeholders* yang telah berkontribusi dalam penerbitan buku ini. Penulis selalu memohon kepada Allah SWT semoga senantiasa diberi kesehatan dan petunjuk-Nya supaya lebih produktif berkarya, menebar kemanfaatan dan kebaikan untuk sesama demi terwujudnya tatanan masyarakat yang adil dan makmur. *selamat membaca* !.

Indragiri Hilir, 20 Februari 2016

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN

Pasca terjadinya gejolak sosial-politik pada tahun 1998, yang ditandai dengan berakhirnya rezim orde baru, terjadi banyak perubahan yang cukup dinamis dan signifikan di bawah semangat gerakan reformasi. Salah satu di antaranya ialah perubahan paradigma pengelolaan kekuasaan pemerintahan, yang pada awalnya lokus kewenagannya lebih dominan berada pada pemerintah pusat (sentralistik) kini kewenangan tersebut mengalir kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota (desentralistik) yang kemudian kita kenal dengan konsep otonomi daerah.

Berbicara mengenai Otonomi daerah, maka kita tidak dapat memisahkannya dengan penataan/ pembagian kewenangan, lebih lanjut pemaknaan dari kewenangan tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan. Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi), kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan *(legitimate power)*. Oleh karena itu, pembahasan

tentang perkembangan otonomi daerah di Indonesia tidak bisa lepas dari Peraturan perundangan-undangan yang menjadi landasan pelaksanaannya.

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, di samping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal, dimana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati di antara negara-negara bagian.

Otonomi Daerah dimaksudkan untuk mempercepat pemerataan ekonomi, demokratisasi di tingkat lokal, peningkatan pelayanan publik, mendorong pemberdayaan masyarkat, dan menumbuhkan prakarsa serta kreativitas dan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Konsep otonomi di Indonesia berbeda dengan konsep otonomi yang diterapkan di berbagai negara. Jika otonomi di negara lain bercorak simetris (seragam), Di Indonesia, otonomi

daerah diterapkan secara asimetris (tidak seragam). Desentralisasi asimetris adalah bentuk pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu.

Meskipun UUD 1945 yang menjadi acuan konstitusi telah menetapkan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah, tetapi dalam perkembangan sejarahnya, ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik kalangan elit politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak tahun 1945, akan terlihat bahwa perubahan-perubahan konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal ini terlihat jelas dalam perundang-undangan yang silih berganti pada tiap rezim.

Pertama, melalui UU No. 1 tahun 1945. Kebijakan Otonomi daerah pada masa ini lebih menitikberatkan pada dekonsentrasi. Kepala daerah hanyalah kepanjangan tangan pemerintahan pusat. Kedua, melalui UU No. 22 tahun 1948. Pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi. Tetapi masih ada dualisme peran di kepala daerah, di satu sisi ia punya peran besar untuk daerah, tapi juga masih menjadi alat pemerintah pusat.

Ketiga, melalui UU No. 1 tahun 1957. Kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualisme, di mana kepala daerah bertanggung jawab penuh pada DPRD, tetapi juga masih alat pemerintah pusat. *Keempat,*

melalui penetapan Presiden No.6 tahun 1959. Pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menekankan dekonsentrasi. Melalui penpres ini kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat terutama dari kalangan pamong praja.

Kelima, melalui UU No. 18 tahun 1965. Pada masa ini kebijakan otonomi daerah menitikberatkan pada desentralisasi dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja. *Keenam,* melalui UU No. 5 tahun 1974. Setelah terjadinya G.30.S PKI pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dikeluarkanya UU No. 5 tahun 1974 yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Sejalan dengan kebijakan ekonomi pada awal Ode Baru, maka pada masa berlakunya UU No. 5 tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik. Pada penerapanya, terasa seolah-olah telah terjadi proses depolitisasi peran pemerintah daerah dan menggantikannya dengan peran pembangunan yang menjadi isu nasional.

Ketujuh, melalui UU No. 22 tahun 1999. Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedapankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. *Kedelapan,* melalui UU No.32 Tahun 2004. Pada periode ini merupakan revisi dari regulasi sebelumnya yang dianggap sistem

otonomi yang diterapkan mengarah pada disintegrasi. Sehingga pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedapankan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab harus harus di evaluasi dan diharmonisasi.

Secara konseptual, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan DPRD. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sedangkan tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya peningkatan Indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah dan masyarakat di suatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing.

Dalam rangka mewujudkan tujuan pelaksanaan otonomi daerah, terdapat beberapa faktor penting yang perlu diperhatikan, antara lain : faktor manusia yang meliputi kepala daerah beserta jajaran dan pegawai, seluruh anggota lembaga legislatif dan partisipasi masyarakatnya. Faktor keuangan daerah, baik itu dana perimbangan dan pendapatan asli daerah, yang akan mendukung pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan daerah. Faktor manajemen organisasi atau birokrasi yang ditata secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan pelayanan dan pengembangan daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia, antara lain: *Pertama,* Sebagai *affirmative action* untuk menyelesaikan permasalahan konflik dan tuntutan separatisme. (Aceh, Papua, Papua Barat). *Kedua,* Alasan Sebagai Ibukota Negara (DKI Jakarta). *Ketiga,* Alasan Sejarah dan Budaya (DI.Yogyakarta).

Perubahan peraturan terkait Otonomi Daerah ini terjadi akibat dari evaluasi dari implementasi UU No. 32 Tahun 2004 yang belum mencapai format ideal. Beberapa permasalahan yang terjadi seperti: lemahnya konsep/ aturan tentang pilkada langsung; ketidakjelasan dalam pembagian urusan pemerintahan; Belum jelasnya posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat; Lemahnya kapasitas kelembagaan dam pelaku/aktor Otonomi Daerah; Kurang Intensifnya pembimbingan, pembinaan

dan pengawasan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah, dan; Kultur birokrasi dan aparatur di daerah yang masih belum maksimal.

Diharapkan, dengan perbaikan regulasi terkait pengaturan otonomi daerah di Indonesia dapat menjadi arus perubahan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, yang dapat memberikan kesejahteraan dan keadilan kepada seluruh rakyat Indonesia.[]

BAB II

PERKEMBANGAN KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH

A. Konsep Pemerintahan Daerah

Sebelum memasuki pemahaman tentang konsep pemerintahan, terlebih dahulu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah “pemerintahan” itu sendiri. Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* menyebut bahwa, pemerintahan merupakan kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Sedangkan di tingkat lokal berfungsi untuk membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.[1]

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang

---

[1] Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, Hlm. 233.

dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan judikatif.[2]

Demikian juga Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sementara itu C. van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintah *(bestuur)*, polisi dan keadilan.[3] Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas

---

[2] Secara tradisional, dipahami bahwa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas di antara ketiga lembaga tersebut. Sementara dalam pandangan ilmuwan politik modern, seperti Gabriel Almond, menyatakan bahwa legislatif fungsinya adalah *rule making,* sedangkan kekuasaan eksekutif pada dasamya melakukan apa yang disebut mengaplikasikan *(rule application)* dari apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak judisiari memiliki kewenangan ajudikasi terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusikan keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan *(rule adjudication)*. *Ibid.* Bandingkan dengan Philipus M. Hadjon *(et. aJ)*. *Pengantar Hukum Administrasi* Indonesia, Gajah Mada University Press., Yogyakarta, 1999, Hlm. 6; C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm. 2. Juga SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam arti kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif. SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,* Hlm. 8.

[3] *Ibid.* Hlm. 9.

itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen, pemerintahan pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK .

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan judikatif.[4] Jadi, pemerintahan dalam arti sempit merupakan pemerintahan sebagai badan yang melaksanakan fungsi eksekutif atau pemerintah saja. Meskipun demikian, guna menjalankan fungsi tersebut, badan eksekutif diberikan dua kewenangan utama, yaitu kewenangan yang bersifat administratif dan kewenangan bersifat politis. Kewenangan administratif merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-hari harus mengendalikan roda pemerintahannya, atau melakukan manajemen pemerintahan secara baik. Sedangkan kewenangan politis merupakan wewenang membuat merumuskan, mengimplementasikan, melakukan evaluasi terhadap kebijaksanaan publik dalam sebuah negara.[5]

Dengan adanya dua arti pemerintahan tersebut, dapat dipahami, jika di dalamnya tercakup pengertian adanya beberapa lembaga kekuasaan yang berfungsi

---

[4] Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 233. Pemerintahan dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan Undang-Undang. Dalam pengertian ini pemerintah banya berfungsi sebagai badan eksekutif *(Executive* atau *Bestuur)*. SF. Marbun dan Mob. Mahfud MD, *Op. Cit*, Hlm. 8.

[5] *Ibid*. Hlm. 235-236.

untuk menyelenggarakan pemerintahan secara umum maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti luas atau pemerintahan, namun jika dalamnya hanya memuat pengertian adanya satu lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan bidang pemerintahan (eksekutif) maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti sempit atau pemerintah saja.

Pengertian tersebut berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit, hanyalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah saja. Apalagi bila melihat rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang nyata-nyata menggunakan ungkapan *pemerintahan.*[6] Bahkan arti pemerintahan daerah itu dikuatkan kembali sesudah amandemen, di mana pemerintahan daerah-baik provinsi maupun kabupaten/kota-memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati dan Walikota bertindak sebagai kepala pemerintah daerah.[7] Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah

---

[6] Pembagian daerah lndonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan *pemerintahannya* (kursif penulis) ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam s!stem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 18.

[7] Pasal 18 ayat (3) dan (4).

pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD.[8]

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton, Pemerintahan Daerah secara historis telah dipraktikkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah dimulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-varianya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Perancis menggunakan *comune* sebagai suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu entitas/kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.[9] Sedangkan di Indonesia sendiri, sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.[10]

---

[8] Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, Hlm. 102.

[9] K.H. Nassmacher & A. Norton, *Background to Local Government in West Germany* (1985), dalam SH. Sarundajang. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 2001, Hlm. 22-23.

[10] Pemerintahan Umum Pusat di Daerah pada masa kemerdekaan terkenal dengan sebutan Pemerintahan Pamong Praja, sedangkan pada masa penjajahan terkenal dengan *sebutan Billenlandsbestuur, bestuursdianst* atau

Pelaksanaan Pemerintahan Daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Hal senada juga menurut pandangan Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber dan Ruth O. M. Andersen, menurutnya:

> *Two Major Porpuoses of County Government. The first major porpuse, or function, of county government is to enforce or carry out state laws. The second major porpuse of the county government is to serve the people in ways additional to those required by the state.*[11]

Meskipun kedua tujuan yang dimaksud, dipraktikkan di Amerika yang menganut sistem pemerintahan federal, namun secara umum tujuan dari pelaksanaan pemerintah dalam bentuk satuan adalah sama, yakni dalam rangka untuk melancarkan atau memperluas pelaksanaan kegiatan-kegiatan organisasi pemerintahan negara serta agar dapat melakukan pelayanan terhadap masyarakat secara baik, apalagi bagi suatu negara yang memiliki wilayah luas. Lain halnya bagi suatu negara yang rnemiliki wilayah kecil dan rakyatnya sedikit, Negara Singapura misalnya, maka pemerintahan daerah dianggap kurang keperluannya karena pemerintahan pusat dapat langsung menangani semua urusan.

Pemerintahan Pengreh Praja. Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 2-3.

[11] Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber and Ruth O. M. Andersen, *Our Democracy at Work,* Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., tt, Hlm. 89.

Di Indonesia, pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Jadi, memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers Indonesia,* agar pemerintahan daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Bahkan sebelum disepakatinya Pasal 18 tersebut, pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengusulkan:

> *Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara bagian bawah .... Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja*.[12]

Usulan Yamin tersebut menunjukkan bahwa harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa dan segala persekutuan adat. Tetapi, meskipun adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai pada tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah yang disebut sebagai pemerintahan daerah.

Terlepas dari pandangan Yamin di atas, sebenarnya secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan

[12] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar* 1945, I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971 Hlm. 100.

menjadi dua jenis, yaitu pemerintahan perwakilan daerah *(local self-government)* dan pemerintahan nonperwakilan daerah *(local state government)*. Namun apabila kedua jenis tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintah daerah, yaitu:[13]

a. Unit perwakilan dengan tujuan umum,
b. Unit nonperwakilan dengan tujuan umum,
c. Unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan
d. Unit nonperwakilan daerah dengan tujuan khusus.

Oleh karena itu, maka dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah, yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom, yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administatif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja *(ambtsressort)* menurut undang-undang.[14]

Indonesia sendiri, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 1999, meletakkan daerah otonom di Daerah Kabupaten dengan sebutan Daerah Tingkat II (Dati II), dan meletakkan daerah wilayah administratif di Daerah Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati

---

[13] SH. Sarundajang, *Op.Cit.* Hlm. 25-28.

[14] Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah* , Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 25.

I). Tetapi setelah dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka istilah Daerah Tingkat II diganti menjadi Daerah Kabupaten/Daerah Kota, sedangkan istilah Daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi.[15] Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, namun dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonomi dan pemerintahannya disebut pemerintahan daerah otonom.[16]

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka ada asas-asas yang digunakan, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan *(medebewind)*. Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.[17] Dalam hal ini, daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi memiliki pula tiga bentuk, yaitu:

a. Desentralisasi territorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum *(openbaar/ ichaam)* seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri *(zelf regerende gemeenschappen)*, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan

[15] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2

[16] Harsono, *Op. Cit.*, Hlm. 2.

[17] BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan , Masalah dan Masa Depannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1982, Hlm. 25.

kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas pada suatu wilayah yang mereka tinggali.

b. Desentralisasi fungsional (termasuk juga menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.

c. Desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk)*, yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat pemerintah daerah sendiri.[18]

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun menurut Bagir Manan, karena desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus juga merupakan pembicaraan mengenai autonomi.[19] Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau autonomi adalah adanya penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintahan pusat kepada Pemerintahan Daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab

---

[18] Irdwan Soejito, *Op. Cit.*, Hlm. 35.

[19] Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, Hlm. 174.

penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintahan daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.

Adapun asas dekonsentrasi, merupakan suatu asas pelimpahan urusan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabat di daerah, tetapi masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya.[20] Pada asas dekonsentrasi, ada beberapa urusan pemerintahan yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah otonom. Oleh karenaitu, urusan pemerintahan dibedakan dalam bentuk urusan pemerintahan umum pusat yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Pusat, urusan pemerintahan umum pusat di daerah yang diselenggarakan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif yang lebih dikenal dengan sebutan pemerintahan pamong praja, dan urusan pemerintahan khusus pusat di daerah yang diselenggarakan oleh jawatan-jawatan pusat di daerah.[21] Pada urusan-urusan pemerintahan dalam bentuk pamong praja dan bentuk jawatan-jawatan pusat di daerah, maka pihak pemerintahan di daerah hanya bersifat administratif saja.

---

[20] BN. Marbun, *Op. Cit.*, Hlm. 25. Bandingkan dengan pendapat lrawan Soejito, bahwa dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Istilah dekonsentrasi disebut juga dikenal dengan desentralisasi administratif, *ambtelyk decentralisatie,* dekonsentralisasi atau dalam istilah Perancis disebut *deconcentration administratative.* Irawan Soejito, *Op. Cit.*, Hlm. 35.

[21] Soehino, *Pemerlntahan di Daerah,* Liberty, Yogyakarta., 2002, Hlm. 118.

Sementara tugas pembantuan *(medebewind)*, merupakan suatu asas penyeleggaraan di daerah berdasarkan perintah penguasa di atasnya atau dikenal dengan sebutan *de opgedragen taak* (tugas yang diperintankan). Istilah pemberian tugas tersebut dikenal juga dengan *serta-tantra, medebewind* atau *self-government*, yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah di atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.[22]

Ketiga asas tersebut telah dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Memang, ketentuan penggunaannya tidak dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen kecuali hanya ditentukan dalam penjelasannya bahwa ada dua bentuk daerah yaitu bersifat otonom *(streek dan locale rechts-gemeenschappen)* dan bersifat administrasi belaka. Namun dalam tiga undang-undang pemerintahan daerah berikut ini, asas-asas tersebut ditentukan secara limitatif. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menggunakan asas desentralisasi, hak *autonomi* dan *medebewind*. Undang-undang No.5 Tahun 1974 menggunakan desentralisasi, dekonsentrasi dan demikian juga Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sedangkan sesudah amandemen, Pasal 18 UUD 1945 telah menyatakan secara limitatif bahwa ada dua asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu asas autonomi dan tugas pembantuan.

---

[22] Irawan Soejito, *Op. Cit.*, Hlm. 118.

Dengan uraian-uraian di atas, sebenarnya predikat yang cocok untuk praktik selama ini adalah praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan bukan praktik otonomi daerah. Otonomi atau desentralisasi tidak bergantung pada penggunaan asas dekonsentrasi, karena asas ini hanyalah bagian dari praktik sentralisasi *(centralisatie met deconcentratie)*.[23] Namun terlepas dari kenyataan yang terjadi selama ini, konsep Pemerintahan Daerah tetap merupakan hal yang konkrit untuk diimplementasikan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Konsep Pemerintahan Daerah yang dimaksud oleh UUD 1945 adalah pemerintahan daerah dalam arti luas, yakni penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh DPRD dan Kepala Daerah (pemerintah).

Adanya DPRD sebagai unsur kekuasaan dalam pemerintahan daerah memang tidak ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen. Namun dengan adanya penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa di daerah-daerah akan diadakan badan perwakilan daerah, maka menurut BN. Marbun, ketentuan itulah yang menjadi landasan yuridis bagi pembentukan pemerintahan daerah beserta aparatnya, yang mana salah satu unsur pentingnya ialah semacam badan perwakilan daerah yang kemudian berkembang menjadi Dewan Penvakilan Rakyat Daerah (DPRD).[24]

Keberadaan kedua unsur tersebut dalam pemerintahan daerah dengan bercermin pada unsur-unsur kekuasaan

[23] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op. Cit.*, Hlm. 173.
[24] B.N. Marbun, *Op. Cit.*, Hlm. 29.

yang ada pada pemerintahan pusat menunjukkan bahwa keduanya juga merupakan lembaga-lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan, yakni pemerintahan daerah. Bertindak sebagai lembaga-lembaga kekuasaan tersendiri, berarti keduanya juga memiliki wewenang *(absolute competentie)* tersendiri pula, selain dimungkinkan adanya bentuk percampuran kewenangan sebagai realisasi dari prinsip *checks and balances,* yang juga menunjukkan adanya hubungan kekuasaan *(gezagverhouding)* di antara keduanya.

B. Pendistribusian Kekuasaan Dalam Pemerintahan Daerah

Hadirnya kekuasaan pemerintahan daerah, pada awalnya sebagai bentuk implementasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Seperti dimaklumi, sebelum dilakukan perubahan, dalam Pasal 18 tersebut disebutkan bahwa, *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*

Pasal di atas menunjukkan bahwa bukan saja negara Indonesia dibagi ke dalam beberapa bentuk daerah dalam realisasinya dibagi dalam bentuk Daerah Tingkat I atau Provinsi dan Daerah Tingkat II atau Kabupaten/Kota, tetapi juga ditentukan adanya bentuk pemerintahan yang

limitatif berdasarkan undang-undang, dan bahkan bentuk pemerintahan pada suatu daerah dapat saja sedikit berbeda dengan daerah lainnya berdasarkan hak asal usul dan keistimewaan daerah yang bersangkutan, dengan catatan tidak bertentangan dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

Jauh sebelum UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, keinginan untuk membagi negara ke dalam bebarapa bentuk daerah telah dikemukakan oleh Moh. Hatta. Bahkan Moh. Hatta menginginkan adanya daerah yang bersifat otonom sampai pada tingkat desa. Moh. Hatta, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan dalam tulisannya tahun 1932, mengatakan bahwa perlunya diberikan hak otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa atau daerah adalah dalam rangka melaksanakan asas kedaulatan rakyat dan demi keperluan masing-masing daerah yang bersangkutan.[25]

Keinginan untuk membentuk pemerintahan daerah berdasarkan otonomi dan tugas, pembantuan tersebut terus berada dalam benak *The Founding Fathers* Indonesia waktu itu, sehingga masalahnya selalu mendapat sorotan dalam berbagai sidang BPUPKI dan PPKI. Muhammad Yamin merupakan sosok yang cukup berjasa dalam memunculkan konsep tersebut. Dalam pidatonya pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Yamin mengusulkan bahwa Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman,

[25] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UD 1945*, *UNISIKA*, Kerawang 1993, Hlm. 9.

dijadikan kaki susunan negara bagian bawah.[26] Maksudnya harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa. dan segala persekutuan adat.

Yamin melanjutkan usulannya bahwa antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.[27] Jadi, meskipun Yamin mengusulkan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai pada. tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah, sebagai pemerintahan daerah. Selain menyampaikankan usulannya itu, Yamin juga melampirkan rumusan undang-undang dasar mengenai pemerintahan daerah yang dimaksud. Dalam rumusannya itu dikatakan :

> *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.* [28]

Setelah UUD ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, ternyata rumusan Yamin tersebut tidak mengalami perubahan,[29] dan bukan pula rumusan lain misalnya

---

[26] Muhammad yamin, *Op. Cit.*, Hlm. 100
[27] *Ibid.*
[28] *Ibid.* Hlm. 724.
[29] Hanya penggunaan bahasanya saja yang disesuaikan dengan EYD Bahasa Indonesia, misalnya kata

rumusan Soepomo, yang dimuat dalam UUD 1945. Kenyataan itu sekaligus dapat mendukung pandangan bahwa Yamin adalah bagian sosok yang cukup beijaksa dalam memunculkan ide pemerintahan daerah. Termasuk juga J. K A. Logemann yang mendukung pandangan tersebut. Seperti dikutip oleh Bagir Manan, Logemann. mengatakan:

> *Tetapi bilamana kita melihat betapa rancangan yang diajukan oleh Yamin tanggal 29 Mei 1945 (Naskah 712) sangat menyerupai hasil dari kelompok keda dan juga. pada naskah akhir, maka tidaklah tak mungkin rancangan ciptaan Yamin itu sangat mempengaruhi kelompok keda. Lebih-lebih lagi sampailah kita pada kesimpulan itu, bilamana kita pikirkan bahwa belum diadakan perbedaan yang hakiki antara kongres rakyat (eksponen kedaulatan rakyat) dan parlemen (majelis pembentuk undang-undang seperti dikemukakan, Supomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945*.[30]

Rumusan Yamin tentang pembagian negara dalam daerah besar dan kecil serta diikuti pula dengan pembentukan pemerintahannya, memang tidak menentukan adanya bentuk pendistribusian kekuasaan secara eksplisit. Namun jika dicermati arti rumusan tersebut, secara implisit, kehadiran pendistribusian kekuasaan dalam pemerintahan daerah merupakan suatu keharusan dalam pandangan Yamin. Keharusan tersebut diperkuat lagi dengan melihat komentar Yamin pada kesempatan yang lain, yakni ketika mengomentari Pasal 131 UUDS 1950. Sehubungan dengan mengomentari Pasal 131 tersebut, Yamin mengatakan :

Daerah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan dan daerah kecil

[30] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Op. Cit.*, Hlm 12

yang mempunyai hak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya; hal ini adalah akibat dari pada politik desentralisasi dan dekonsentrasi, dan dinamai swatantra atau otonomi. Termasuk ke dalam otonomi ini provinsi, kabupaten, ketjamatan, persekutuan desa, dan nagari, kota pradja dan swapradja. Maka bentuk susunan pemerintah daerah swatantra ini ditetapkan dengan undang-undang dengan mengutamakan dasar perwakilan dan dasar permusyawaratan dalam sistim pemerintahan negara. Akibat melaksanakan pemerintahan otonomi itu akan terbentuklah pada tiap-tiap daerah tersebut sebuah dewan yang garis-garis besarnya akan ditetapkan dengan undang-undang. Selainya daripada. hak dan kewadjiban jang sendirinja mendjadi lingkaran pekerdjaan daerah otonomi, maka dengan undang-undang dapat pula diserahkan menjelenggarakan bermatjam-matjam kepada daerah otonomi itu.[31]

Komentar Yamin tersebut, selain menunjukkan adanya daerah provinsi, kabupaten, kecamatan bahkan desa sebagai tempat pelaksanaan pemerintahan daerah atau otonomi, juga menunjukkan adanya lembaga kekuasaan lain di samping Kepala Daerah sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan daerah Konsep tersebut, maksudnya untuk memperkecil daerah swapraja yang jumlahnya begitu besar pada zaman kononial,[32] dan juga demi tuntutan demokrasi dalam sistem pemerintahan negara. Tuntutan demokrasi yang membutuhkan dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan. Oleh karena itu, tuntutan tersebut baru dapat terpenuhi apabila dibentuknya dewan sebagai wakil rakyat.[33]

Dengan demikian, rumusan Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan adanya dua bentuk pemerintahan dalam

---

[31] Muhammad Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indoensia, Djambatan,* Djakarta, 1951. Hlm. 167.

[32] Sebelum perang dunia II adalah lebih daripada 300 buah di seluruh Indonesia. *Ibid.* Hlm 168

[33] *Ibid.*

Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang masing-masing memiliki beberapa lembaga kekuasaan. Adanya dua bentuk pemerintahan tersebut sekaligus menunjukkan kalau pemerintahan daerah memiliki bentuk kekuasaan mandiri yang sama dengan pemerintahan pusat, tetapi tetap berada dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaaf*), dan juga tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip otonomi.

Pemerintahan Pusat, seperti dimaklumi, memiliki beberapa lembaga kekuasaan (seperti legislatif, eksekutif, judikatif, dan auditif), maka pemerintah daerah pun seharusnya demikian. Tetapi dalam hal tertentu-guna mempertahankan bentuk negara kesatuan-tidak semua bentuk lembaga kekuasaan tersebut dapat diadakan pada tingkat daerah, khususnya lembaga kekuasaan yang sifatnya eksklusif, seperti lembaga judikatif dan lembaga auditif. Jadi, pendistribusian kekuasaan dalam pemerintahan daerah yang diperlukan guna menjalankan wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Sedangkan bagaimana untuk menentukan fungsi dan wewenang kedua, lembaga kekuasaan dalam pemerintahan daerah tersebut, maka sebagai negara yang menempatkan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi, tentunya berbagai ketentuan yang berhubungan dengan pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam UUD 1945 dapat dijadikan cerminan bagi pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah.

Adapun setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, ditemukan beberapa pasal bahkan lebih rinci dari sebelumnya yang membahas masalah pemerintahan daerah. Di antaranya, ketentuan-ketentuan mengenai pembagian bentuk pemerintahan dan distribusi dalam pemerintahan daerah, yang dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) sampai (7) berikut ini :

(1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah provinsi daerah kabupaten, dan kota memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah pusat.

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Lebih rinci dari sebelumnya, penjelasan di mana posisi penyelenggaraan pemerintahan dalam pemerintahan daerah sudah dimuat dalam UUD 1945. Pada masa sebelumnya, meskipun adanya keinginan untuk membagi negara ke dalam bentuk pemerintahan daerah (besar dan kecil), tetapi tidak dijelaskan di mana posisi untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut. Bahkan Yamin hanya mengusulkan adanya bagian tengah di antara bagian atas dan bagian bawah sebagai posisi untuk menjalankan (Pangreh Praja) pemerintahan daerah. Bisa jadi, konsep Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat dapat dianggap sebagai struktur pemerintahan bagian bawah, tetapi di mana posisi bagian tengah tersebut? Oleh karena itu, maka dalam Pasal 18 ayat (1) di atas, dikatakan bahwa posisi penyelenggaraan pemerintahan daerah berada pada daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, yang selanjutnya dinamai sebagai pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan kota.

Kemudian mengenai pendistribusian kekuasaan dalam pemerintahan daerah, menurut ketentuan tersebut,

pendistribusian kekuasaan dilakukan terhadap dua lembaga kekuasaan yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Legislatif daerah di pegang oleh DPRD baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota-sedangkan eksekutif daerah dipegang oleh Gubenur, Bupati dan Walikota. Bagir Manan menambahkan bahwa dalwn Pasal 18 ayat (3) tersebut termuat prinsip bahwa lembaga perwakilan daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, dan tidak ada lagi keanggotaanya yang diangkat.[34] Kedua lembaga kekuasaan tersebut menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah dengan cara seluas-luasnya (bebas dan mandiri) menurut prinsip otonomi dan tugas pembantuan, dengan catatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

C. Konflik dan Konsensus Dalam Perubahan Politik

Konflik dalam politik, pada dasarnya merupakan sebuah pertentangan diantara manusia akibat perbedaan pendapat, seperti aspek nilai, kepercayaan pandangan yang menyebabkan berlakunya ketidakpuasan hati sehingga muncul konflik. Menurut Deutsch dalam *Conflict Resolution* (1973), mengutarakan enam sebab berlakunya konflik. Terjadinya konflik, diantaranya disebabkan oleh perbedaan citarasa, pertentangan nilai, konflik kepercayaan, perbedaan cita rasa dan ketidaksamaan dalam kepemilikan kekuasaan.

[34] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, Hlm. 16-17

Deutsch menegaskan lagi bahwa pertikaian politik berlaku karena perebutan untuk memiliki sebuah sumber seperti harta benda, kuasa dan status. Konflik terjadi karena adanya pertentangan nilai disebabkan adanya nilai yang lebih superior sebagaimana pandangan Deutsch yang mengatakan:

> *"...conflict of values always happens because of the contridictions of values that implicate legal and political action"*.
>
> (Deutsch 1973: 15-16).

Sehubungan dengan itu, Lewis A. Coser mengatakan, konflik akan berlaku di antara manusia, sekiranya masing-masing mempunyai kehendak dan pandangan yang menyebabkan ketidakpuasan hati dalam soal kekuasaan. Ia mendefinisikan konflik sebagai berikut:

> *"A struggle over values and claims to character status, power and resources in which the aims of the opponents are to neutralize, injure organize and eliminate their rivals"*
>
> (Lewis A. C. 1947:132).

Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa konflik berlaku akibat tindakan penggunaan kekuasaan oleh orang-orang atau kumpulan-kumpulan yang didorong oleh kepentingan, nilai dan tujuan yang saling bertentangan di antara satu sama lain. Sehingga melahirkan pergeseran-pergeseran.

Untuk memahami perubahan politik, analisis mengenai konflik politik sangat penting untuk dilakukan. Perubahan politik adalah masalah perubahan yang sering terjadi

dengan diawali dengan krisis politik. Dalam analisis kajian ini, konsep konflik dan konsep konsensus (persetujuan umum) yang dikemukakan oleh Ralf Dahrendorf juga akan digunakan. Dahrendorf mengatakan bahwa kedua konsep ini merupakan asas dan pelopor terhadap perkembangan politik sebuah masyarakat. Dalam hal ini, kedua konsep tersebut lebih memberi penekanan kepada dua aspek utama, yaitu konsep konsensus (persetujuan umum) sebagai aspek utama kepada penyatuan nilai-nilai dan perpaduan masyarakat, sebaliknya konsep konflik lebih berorientasikan kepada terjadinya ketegangan dalam masyarakat (Ritzer, G. 1996: 266).

Meski begitu, dapat dikatakan bahwa konflik tidak akan berlaku sebelum berlakunya konsensus (persetujuan umum). Sehubungan dengan konsep konflik ini, digunakan pendekatan yang mengasumsikan bahwa konflik merupakan fenomena yang tidak dapat dielakkan. Thomas Hobbes (1588-1679) turut membincangkan konsep konflik ini, dan berpendapat bahwa peranan manusia merupakan ciri utama menuju ke arah pertikaian yang disebabkan oleh 3 faktor yaitu; persaingan, ketakutan dan kemuliaan (Ting Chew Peh 1978: 68). Menurut Coser (1956), konflik yang berlaku tidak semestinya memusnahkan sistem sosial masyarakat. Sebaliknya, konflik juga berfungsi ke arah yang lebih positif. Coser banyak memberi fokus kepada fungsi politik sosial yang positif, seperti mewujudkan norma-norma yang baru (Ting Chew Peh 1979: 67).

Terkait dengan konsep konflik politik, fenomena konflik ini dapat dilihat secara mendalam. Contohnya, Partai Golkar atau PDI-P yang saling bekerjasama dalam sebuah pemerintahan (dikatakan sebagai teori konsensus). Begitulah juga, semasa Indonesia berada di bawah Soekarno (khususnya pada tahun 1946-1966), politik Indonesia juga tidak terlepas daripada kemelut politik. Ini jelas mengindikasikan bahwa konsep konflik dan konsep konsensus (persetujuan umum) saling berhubungan, sekaligus saling bertentangan di antara satu sama lain yang membawa kepada pergolakan politik Indonesia pada umumnya.

Di samping itu, dengan kata lain, konflik akan muncul melalui partai-partai politik yang memperjuangkan ideologinya masing-masing, dengan tujuan untuk berkuasa. Dalam hal konflik politik di Indonesia, hal ini bisa dilihat melalui tindakan-tindakan oleh partai-partai politik yang senantiasa bersaing di antara satu sama lain seperti Golkar, PDI-P, PPP, PAN, PBB, PKB dan lain-lain.[]

YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU

BAB III

DISTRIBUSI KEKUASAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM UU NO. 18 TAHUN 1965

A. Landasan Lahirnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Undang-Undang No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah bukanlah satu-satunya undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang dikeluarkan pada waktu itu. Sebelumnya tidak sedikit telah dikeluarkan undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah, seperti Undang-undang No. 1 Tahun 1957, Undang-Undang No. 44 Tahun 1950, dan Undang-Undang No. 21 Tahun 1948, bahkan sebagai undang-undang yang ditetapkan pertama kali oleh pemerintahan Republik Indonesia adalah undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah, yaitu Undang-Undang No. I Tahun 1945.

Tetapi kebijakan otonomi daerah dalam undang-undang sebelumnya, khususnya Undang-Undang No. I Tahun 1957, pada dasarnya merupakan kebijakan otonomi daerah sebagai realisasi dari politik Demokrasi liberal

dengan sistem pemerintahan parlementer. Misalnya, mengenai kekuasaaan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 dianggap terlalu memberikan kekuasaan yang kuat kepada DPRD. Akibatnya, tidak saja dapat menciptakan dualisme pimpinan dalam pemerintahan daerah, juga dapat mengancam keutuhan negara karena lemahnya posisi pusat atas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, undang-undang ini dianggap tidak sesuai lagi dengan sistem Pemerintahan Daerah menurut Pasal 18 UUD 1945 setelah berlakunya kembali UUD 1945 dan kebijakan politik Demokrasi Terpimpin.

Guna kepentingan sinkronisasi dan harmonisasi dengan UUD 1945 serta kebijakan politik Demokrasi Terpimpin, setelah kembali menjalankan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Pemerintah pada waktu itu berupaya mengurangi berbagai ketentuan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, sebelum akhirnya diganti sama sekali dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Upaya-upaya Pemerintah tersebut dapat dilihat dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretarian Daerah (disempurnakan). Akan tetapi, meskipun telah dikeluarkannya beberapa penetapan Presiden yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, namun Undang-Undang No. I Tahun 1957 belum dicabut atau dirubah, artinya secara yuridis masih tetap berlaku.

Tentu saja kondisi demikian, menurut Soehino, dapat membuat instabilitas pengaturan tentang pemerintahan daerah karena terdapatnya berbagai macam peraturan yang seringkali menimbulkan kesimpangsiuran. Akibatnya tidak jarang terjadi ketentuan yang kontradiktif antara beberapa penetapan Presiden tersebut dengan Undang-Undang No. I Tahun 1957.[1] Misalnya saja, menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan), bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah yang berdiri sendiri dan DPRD, sedangkan menurut Undang-Undang No. I Tahun 1957, Kepala Daerah hanya menjadi Ketua dari Dewan Pemerintahan Daerah.

Adanya kenyataan tersebut ditambah pula dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969 maka Pemerintah menganggap sudah menjadi keharusan untuk mengganti kebijakan otonomi daerah sebelumnya dengan kebijakan otonomi daerah yang berdasarkan manifesto politik Demokrasi Terpimpin. Langkah untuk mengganti undang-undang otonomi daerah sebelumnya itu, diawali dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 514 Tahun 1961 tentang Pembentukan Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R. P. Soeroso, untuk jangka kerja satu tahun. Adapun tugas-tugas panitia ini, meliputi :

---

[1] Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002, Hlm. 89-90.

a. Menyusun RUU tentang daerah otonomi sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka negara kesatuan RI, yang mencakup unsur-unsur pokok progresif dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. I Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, dan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961.
b. Meninjau kembali Undang-Undang Perimbangan Keuangan Tahun 1957, yakni Undang-Undang No. 32 Tahun 1956.
c. Menyusun RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan sebagainya.

RUU yang disusun oleh Soeroso tersebut kemudian diajukan sebagai kertas kerja oleh Pemerintah dalam Konferensi Gubernur seluruh Indonesia di Solo, tanggal 20-24 Januari 1963. Pada tahap berikutnya, dengan memperhatikan pendapat-pendapat dari konferensi, pemerintah mengajukan RUU tersebut kepada DPRGR. Setelah melalui pembahasan-pembahasan DPRGR serta perubahan-perubahan oleh Panitia Soeroso, RUU tersebut disetujui menjadi undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.[2] Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 1 September 1965 dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 No. 83. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, berarti semua peraturan perundang-undangan sebelumnya

---

[2] M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 162-163.

tidak berlaku lagi, baik dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk penetapan-penetapan Presiden seperti disebutkan di atas.

Melalui proses penetapan Undang-Undang No.18 Tahun 1965 tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa yang menjadi landasan lahirnya undang-undang ini adalah sebagai realisasi dari kebijakan untuk kembali menjalankan UUD 1945 sebagai konstitusi negara, yang tertuang melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dengan kebijakan tersebut berarti semua bentuk penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan UUD 1945.

Tetapi secara. lebih rinci, landasan atau dasar lahirnya undang-undang tersebut dapat dilihat dalam konsiderannya sendiri. Ada tiga poin yang dituangkan dalam konsideran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, yaitu :

a. Bahwa berhubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, maka ketentuan-ketentuan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah perlu diperbaharui sesuai dengan Manifesto Politik Republik, Indonesia sebagal Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara dan pedoman pelaksanaannya;
b. Bahwa pembaharuan itu, sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.

II/MPRS/1960, harus berbentuk Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sesuai dengan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang rnencakup segala pokok-pokok (Unsur-unsur) yang progresif dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. I Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960, (disempurnakan) junto Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1965 serta untuk mewujudkan Daerah-daerah yang dapat berswadaya dan berswasembada;

c. Bahwa agar dapat dilaksanakan pembentukan Pemerintahan Daerah Tingkat III selekas mungkin.

Paling tidak terdapat tiga landasan utama bagi lahirnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, yaitu landasan filosofis, yuridis dan politis. Landasan filosofis merupakan berbagai nilai-nilal kebenaran yang diyakini oleh bangsa Indonesia sebagai pandangan hidupnya. Nilal-nilai tersebut sebenarnya berkembang banyak di tengah-tengah kehidupan masyarakat, tetapi sebagai suatu bangsa, keseluruhan nilai-nilai tersebut digali dan kemudian dijadikan suatu pandangan hidup bangsa, yaitu falsafah Pancasila. Dengan demikian, landasan filosofis lahirnya, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 adalah Pancasila itu sendiri. Menurut Padmo Wahjono, falsafah Pancasila

merupakan suatu pandangan hidup yang sudah semenjak dahulu ada pada bangsa Indonesia. Kemudian oleh tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan kita pandangan hidup itu digali kembali dan dijadikan landasan pergerakan Nasional. Untuk pertama kalinya, istilah Pancasila diperkenalkan oleh Ir. Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945. Selanjutnya, setelah itu, pandangan hidup tersebut telah diberi bentuk yang mantap untuk dijadikan dasar negara.[3]

Salah satu sila dari Pancasila yang menonjol sebagai landasan filosofis Orde Lama, waktu dikeluarkannya undang-undang ini, adalah sila keempat yang berbunyi "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pemusyawaratan/perwakilan." Rumusan sila keempat juga sebagai landasan yang sama dalam melahirkan manifesto politik Demokrasi Terpimpin. Oleh karena menurut Moh. Mahfud MD, inti dari pedoman Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat, sebagaimana maksud Bab II paragraf 5 ayat (1) Ketetapan MPRS No.VIII/MPRS/1965. Namun jika musyawarah untuk mufakat tersebut tidak tercapai maka persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang ada. Kemudian pemimpin dapat melakukan dua ketentuan, yaitu menangguhkan persoalan yang dibahas atau meniadakan persoalan tersebut.[4]

---

[3] Padmo Wahjono, Negara Republik Indonesia, Edisi Baru, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, Hlm. 6-7

[4] Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Op. Cit.*, Hlm. 112-113

Adapun mengenai landasan. yuridis, yaitu berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Sebagai negara hukum, tentunya landasan yuridis yang utama adalah UUD 1945, karena sumber hukum ini merupakan konstitusi Indonesia. Pasal 18 UUD 1945, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, merupakan ketentuan yang berisi perintah untuk membagi negara Indonesia atas daerah besar dan kecil beserta bentuk susunan pemerintahannya, dan pemerintahan yang dimaksud adalah Pemerintahan Daerah. Jadi, membentuk suatu Pemerintahan Daerah merupakan suatu keharusan atau sebagai bentuk amanat yang tidak dapat tidak, harus dijalankan. Tetapi, menurut Pasal 18 tersebut, pembentukan Pemerintahan Daerah harus ditetapkan melalui undang-undang. Oleh karena itu, meskipun sebelum kembali kepada UUD 1945 telah digunakan beberapa konstitusi termasuk juga sistem pemerintahan yang berubah-ubah, namun kebijakan untuk membentuk pemerintahan daerah tetap dikeluarkan seiring dengan dikeluarkan pula peraturan perUndang-Undangahnya.

Selain UUD 1945, landasan yuridis kelahiran Undang-Undang No.18 Tahun 1965 juga berdasarkan Ketetapan MPRS, yaitu Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969. Inti dari Ketetapan MPRS tersebut adalah pembaharuan dalam kebijakan pembangunan nasional sesuai dengan prinsip-prinsip kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin.

Karenanya diperlukan pembaharuan menyeluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk juga pembaharuan dalam kebijakan pemerintahan daerah melalui peraturan perundang-undangan.

Selain Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, Ketetapan MPRS lainnya yang menjadi landasan yuridis bagi Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, yaitu Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1965, Ketetapan MPRS No. V/MPRS/1965, Ketetapan MPRS No. VI/MPRS/1965, dan Ketetapan MPRS No. VII/MPRS/1965. Ketetapan-ketetapan MPRS tersebut pada dasarnya merupakan pedoman bagi ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan kebijakan Demokrasi Terpimpin, yang erat hubungannya dengan kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965.

Sedangkan landasan politis, yaitu kebijakan-kebijakan politik yang, menjadi dasar kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Berbicara mengenai hubungan kehidupan politik dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memang tidak bisa dilepaskan dari kehidupan politik. Takkan pernah sukses kebijakan tentang pemerintahan daerah tanpa mendapat dukungan politis, baik dan bawah (rakyat), maupun dan atas (penguasa politik). Oleh karena itu, cukup beralasan jika Rudolf Kjellen berpendapat bahwa pemerintahan di daerah dalam kerangka negara, kesatuan yang diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan *kratopolitik*, sebagai salah satu subsistem politik.[5]

---

[5] Lihat Dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 87.

Landasan politis Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 adalah kebijakan manifesto politik Demokrasi Terpimpin itu sendiri. Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin telah dikeluarkan sebelum Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, tepatnya tangga 19 Februari 1959. Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin merupakan sebagai persiapan untuk kembali menjalankan UUD 1945. Kemudian setelah lebih kurang sebulan dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut, dalam ulang tahun XIV Proklamasi Kemerdekaan RI, Presiden menyampaikan amanat bejudul Penemuan Kembali Revolusi Kita yang dikenal dengan Manifesto Politik RI 17 Agustus 1959. Manifesto tersebut, menurut Pasal 1 Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 ditetapkan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang belaku surut hingga tangggal 17 Agustus 1959.[6]

Memang, menurut A Solly Lubis, lewat pidato Presiden tersebut, dalam Manipol yang disusun oleh DPAS lewat Keputusan DPAS No. 3/Kpts/Sd/II/1959, atau dalam Penetapan Presiden No. I Tahun 1960, tidak nampak gambaran politik mengenai pemerintahan daerah. Tetapi melalui beberapa peristiwa tersebut kemudian diketuarkanlah Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang di dalamnya dimuat gambaran mengenai garis-garis politik pemerintahan daerah.[7]

---

[6] *Ibid*. Hlm. 158.
[7] *Ibid*. Hlm. 159.

Di antara garis-garis politik Pemerintahan Daerah tertinggi dalam Lampiran A, B dan C. Dalam lampiran A ketetapan tersebut, yaitu mengenai desentralisasi, dikatakan bahwa desentralisasi harus berisi otonomi yang riil dan luas. Jadi, prinsip otonomi yang seluas-luasnya seperti Undang-Undang No. I Tahun 1957, masih tetap dipertahankan sesuai dengan kemampuan tiap-tiap daerah. Sedangkan dalam lampiran B mengenai Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa harus segera diadakan satu saja undang-undang tentang pokok Pemerintahan Daerah yang mencakup segala pokok-pokok (usul-usul) yang progresif dari peraturan perUndang-Undangan sebelumnya seperti disebutkan di atas sesuai dengan ide Demokrasi Terpimpin. Hal tersebut dimaksudkan untuk mencapai efisiensi, setiap penyerahan tugas dan wewenang hendaknya diatur sedemikian, sehingga tidak mengakibatkan terjadinya *doublures* dalam bidang-bidang tugas dan wewenang tersebut.

Prinsip otonomi riil yang seluas-luasnya itu, kemudian ditegaskan kembali melalui Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi yang seluas-luasnya Kepada Daerah. Dalam Pasal 1, 2 dan 3 ketetapan tersebut dikatakan, bahwa:

> *Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah-daerah, sesuai dengan jiwa dan isi Undang-Undang Dasar 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab Pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap Daerah-Daerah.*

> *Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya semua urusan diserahkan kepada Daerah, berikut semua aparatur dan kewenangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang.*
>
> *Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu di bidang kepegawaian dalam lingkungan Pemerintah Daerah.*

Dengan demikian, secara teori, kebijakan otonomi daerah yang ditempuh adalah memberikan fungsi dan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri melalui prinsip otonomi riil yang seluas-luasnya, sedangkan pusat hanyalah mengurusi bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap daerah-daerah. Namun dalam praktiknya, melalui tiga bidang urusan tersebut, pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang sangat strategis untuk menentukan kebijakan-kebijakan di daerah, sesuai dengan manifesto politik Demokrasi Terpimpin.

Salah satu bentuk upaya tersebut dilakukan dengan menghindari terjadinya *doublures* dalam setiap penyerahan bidang-bidang tugas dan wewenang pemerintahan daerah, yang direalisasikan dengan memperkuat posisi Kepala Daerah dan menempatkan kedudukan DPRD dalam bagian Pemerintah Daerah. Kuatnya posisi Kepala Daerah, karena ia mempunyai kedudukan rangkap sebagai alat pemerintah daerah dan alat pemerintah pusat.

Ketika bertindak sebagai alat pemerintah pusat inilah Kepala Daerah dianggap sesuai dengan maksud manifesto politik Demokrasi Terpimpin, yakni sebagai penguasa atau

pihak pemegang kebijakan politik polisionil tertinggi di daerah. Oleh karena inti Demokrasi Terpimpin, seperti dijelaskan di atas, adalah musyawarah untuk mufakat. Ketika musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, berarti pemimpinlah yang berwenang mengambil kebijaksanaan. Jadi, secara politis, proses-proses demokrasi diberikan untuk membuka peluang terjadinya dalam setiap pengambilan kebijakan-kebijakan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah, melalui musyawarah mufakat. Tetapi, jika musyawarah mufakat tidak tercapai, maka Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan politik polisionil tertinggi di daerah adalah pihak yang berwenang menentukan keputusan selanjutnya.

B. Pergeseran Fungsi Kepala Daerah

Dalam bernegara, struktur atau susunan Pemerintah Daerah merupakan bangunan untuk mengorganisasikan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam struktur organisasi akan ditentukan badan-badan apa saja yang menjalankan kekuasaan Pemerintahan Daerah dan bagaimana pula hubungan kerja antara badan-badan tersebut, sehingga akan diketahui pula apakah ada keseimbangan atau tidak, baik antar badan-badan penyelenggara Pemerintah Daerah itu sendiri maupun antara badan-badan tersebut dengan pihak-pihak di luarnya, atau apa yang dikatakan sebagai infra struktur politik di daerah.

Menurut S.H. Sarundajang, dalam hal struktur organisasi, harus dibedakan dalam dua bentuk, yaitu :

> *…struktur statis formal dan struktur kinetis informal. Struktur statis dapat diperkecil menjadi serangkaian bagan organisasi yang membentuk kerangka dan badannya. Sebaliknya, struktur informasi merupakan badan hidup yang rumit dan paling baik dideskripsikan sebagai apa yang dilakukan badan tersebut ketimbang bagaimana susunan di dalamnya. Dalam hal ini deskripsi dan analisis struktur organisasi nampaknya memberi pilihan antara klasifikasi menurut kerangka dan badan atau identifikasi menurut kinerja (performance).*[8]

Sebenarnya antara kedua bentuk di atas masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dengan struktur statis formal, gambaran bagaimana bentuk dan susunan suatu organisasi dapat diketahui dengan mudah oleh siapapun siapapun, sekaligus dapat mengetahui pula bagaimana fungsi dan wewenang masing-masing badan, sedangkan pada struktur kinetis informal tidak. Namun pada struktur kinetis informal, performa kerja lebih tinggi dibanding struktur statis formal, karena orientasinya bukan pada siapa (badan) yang memegang fungsi dan wewenang dalam suatu program kerja, tetapi berorientasi pada apa yang dapat dikerjakan tanpa terikat dengan klasifikasi badan-badan tertentu.

Struktur Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang disebut sebagai Pemerintah Daerah, sebagaimana maksud Pasal 5 ayat (1). Kemudian dalam menjalankan pemerintahan

[8] S. H. Sarundajang, *Op. Cit.*, Hlm. 91.

sehari-hari. Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH).[9] Namun bukan berarti Wakil Kepala Daerah dan BPH tersebut memiliki fungsi dan wewenang yang terlepas dari Kepala Daerah, melainkan hanya merupakan suatu kesatuan.

Dalam fungsinya sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah, baik dalam urusan rumah tangga Daerah maupun bidang pembantuan.[10] Oleh karena sebagai pihak yang memimpin pelaksanaan kekuasaan, eksekutif daerah, maka ia dikatakan sebagai lembaga eksekutif daerah. Sebagai lembaga eksekutif daerah, Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau apabila diminta oleh Dewan atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.[11]

Tidak ditentukannya DPRD dapat memutuskan pemberhentian Kepala Daerah terkait erat dengan ketentuan mengenai mekanisme pengangkatan Kepala Daerah itu sendiri. Menurut Undang-Undang ini, mekanisme pengangkatan Kepala Daerah,[12] meliputi:

Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden.

a. Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden.

---

[9] Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 6.
[10] *Ibid*, Pasal ayat (3).
[11] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1).
[12] *Ibid*, Pasal 11, 12, 13 dan 14.

b. Kepala Daerah tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.

Sedangkan pengajuan calon masing-masing Kepala Daerah diajukan minimal dua dan maksimal empat calon oleh DPKD yang bersangkutan untuk mengajukan calon tahap kedua. Tetapi untuk pencalonan tahap kedua, calon-calon yang diajukan pada tahap pertama tidak diikutkan lagi, sehingga yang diikutkan adalah calon-calon yang baru. Pada tahap kedua pencalonan, jika calon-calon yang diajukan masih juga ditolak karena alasan yang sama, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah untuk tingkat I dan II, dan Menteri Dalam Negeri mengangkat seorang Kepala Daerah untuk tingkat III di luar pencalonan tersebut.

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi seorang calon Kepala Daerah, menurut Pasal 15, meliputi:

a. Warga Negara Indonesia,
b. Berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia,
c. Menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaanya,

d. Tidak sedang dipecat dari hak memilih dari hak pilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi,
e. Mempunyai kecakapan dan pengalaman kerja yang diperlukan bagi pemerintah, dan
f. Berpengetahuan yang sederajat dengan sekolah tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan atau dipersamakan dengan SLTA dan berumur minimal 35 tahun bagi Daerah tingkat I berpengetahuan yang sederajat dengan SLTA atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dipersamakan dengan SLTP dan berumur minimal 30 tahun bagi Daerah tingkat I berpengetahuan yang sederajat SLTP atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dipersamakan dengan SD dan berumur minimal 30 tahun bagi Daerah tingkat III.

Seperti halnya dalam mekanisme pengangkatan Kepala Daerah, maka dalam mekanisme pemberhentian pun tidak memiliki perbedaan yang berarti. Bentuk-bentuk pemberhentian Kepala Daerah, terdiri dari;[13]

a. Berhenti karena meninggal dunia,
b. Diberhentikan karena atas permintaan sendiri,
c. Diberhentikan karena berakhir masa jabatannya dan telah diangkat yang baru,
d. Diberhentikan karena tidak memenuhi lagi persyaratan-persyaratan sebagai Kepala Daerah,

---

[13] *Ibid*, Pasal 17.

e. Diberhentikan karena melanggar larangan-larangan bagi Kepala Daerah, dan
f. Diberhentikan karena sebab-sebab lain.

Kepala Daerah yang berhalangan karena meninggal dunia, atau diberhentikan, maka ia digantikan oleh Wakil Kepala Daerah menjelang habis masa jabatannya. Namun apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga tidak dapat melakukan tugasnya menjelang habis masa jabatannya, maka Menteri Dalam Negeri dapat menetapkan pejabat yang mewakili Kepala Daerah sampai diangkatnya Kepala Daerah yang baru.[14] Khususnya Kepala Daerah yang diberhentikan karena melanggar larangan-larangan bagi Kepala Daerah, yaitu larangan-larangan yang meliputi :

a. Dengan melakukan kegiatan-kegiatan atau tidak melakukan tindakan yang hanya menguntungkan dan/atau mendahulukan kepentingan partainya, sesuatu golongan atau sesuatu partai, sehingga merugikan kepentingan pemerintah dan rakyat daerah.
b. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu perusahaan yang mempunyai dasar ikatan perjanjian dengan negara atau dengan daerah untuk memperoleh laba atau keuntungan.

[14] *Ibid*, Pasal 18 beserta Penjelasannya.

c. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, pengangkutan atau berlaku sebagai rekanan guna kepentingan Daerah.
d. Melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberi keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan.
e. Menjadi advokat, pokrol atau kuasa dalam perkara di muka pengadilan, di daerah yang bersangkutan.
f. Terhadap poin 1 sampai 5, Presiden dapat melakukan kekecualian apabila menyangkut kepentingan daerah.[15]

Kepala Daerah yang diberhentikan selain meninggal dunia, maka pihak yang berwenang memberhentikannya adalah pihak yang berwenang mengangkatnya. Dengan demikian, mekanisme pemberhentian Kepala Daerah sampai seperti mekanisme pengangkatannya. Kepala Daerah tingkat I diberhentikan oleh Presiden, Kepala Daerah tingkat II diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, dan Kepala Daerah tingkat III diberhentikan oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.[16]

---

[15] *Ibid*, Pasal 16
[16] *Ibid*, Pasal 11.

C. Pergeseran Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Tidak banyak permasalahan yang ditemukan dalam mekanisme penentuan siapa yang menjadi anggota DPRD dalam UU No. 18 Tahun 1965. Mekanisme penentuan anggota DPRD dilakukan melalui pemilihan umum antara partai-partai politik untuk masa jabatan lima tahun, termasuk juga anggota pergantian antar waktu.[17] Tetapi untuk dapat menjadi calon anggota. DPRD, diperlukan persyaratan-persyaratan tertentu.

Persyaratan-persyaratan tersebut meliputi : a. WNI, b. berumur 21 tahun, c. bertempat tinggal resmi di daerah tersebut minimal enam bulan terakhir, atau bagi anggota DPRD tingkat II dan III yang bukan Kotamadya atau Kotapraja, dapat bertempat. tinggal resmi minimal enam bulan terakhir dalam Kotamadya atau Kotapraja yang dilingkari oleh Daerah tingkat II dan III yang bersangkutan, d. cakap, menulis dan membaca. Bahasa Indonesia dalam huruf latin, e. berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia, f. menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaannya, g. tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak pilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah

---

[17] *Ibid*, Pasal 22 ayat (3)ÿÿan (5)ÿ

lagi, dan h. tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang oleh yang berwajib, kecuali mereka yang dengan perkataan dan perbuatan membuktikan persetujuaanya apa yang disebut dalam sub e, menurut penilaian Menteri Dalam Negeri dan disetujui Presiden.[18]

Jelasnya, di samping tidak terlalu mementingkan sisi pendidikan persyaratan-persyaratan yang ditentukan atas calon Kepala Daerah, yang intinya harus mendukung penuh kebijakan politik Demokrasi Terpimpin. Sebagian besar pertimbangan politisi itu berada ditangan Pemerintah sebagai pihak penguasa. Selain adanya mekanisme penentuan anggota DPRD tersebut, dalam Undang-Undang ini juga ditentukan bagaimana mekanisme pemberhentian anagota DPRD.

Bentuk-bentuk pemberhentian anggota DPRD, yaitu: a. berhenti karena meninggal dunia, b. diberhentikan karena atas permintaan sendiri, c. karena tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPRD, d. karena terkena larangan untuk tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang oleh yang berwajib, dan e. karena melanggar suatu peraturan yang khusus ditetapkan bagi anggota DPRD, kecuali Kepala Daerah semufakat DPRD dapat melakukan ketentuan lain apabila menyangkut kepentingan daerah.[19]

---

[18] *Ibid* pasal 23

[19] *Ibid*, Pasal 2 ayat (1)

Terhadap anggota DPRD yang berhenti tersebut, maka kepala daerah mengusulkan pemberhentiannya kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I setelah mendengar pertimbangan BPH, dan kepadaa Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi anggota DPRD lainnya, juga setelah mendengarkan apabila melanggar larangan : a. menjadi advokat, pokrol atau kuasa dalam perkara hukum, b. ikut serta dalam penetapan atau pengesahan dari perhitungan yang dibuat oleh suatu badan dimana ia duduk sebagai anggota pengurusnya, kecuali apabila hal ini mengenai perhitungan anggaran keuangan daerah yang bersangkutan, c. langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, pengangkutan atau berlaku sebagai rekanan guna kepentingan daerah, dan d. melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberi keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan.[20]

Anggota DPRD yang melanggar larangan-larangan di atas, maka atas semufakat DPRD, diberhentikan oleh Kepala Daerah, setelah anggota DPRD yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mempertahankan diri secara lisan atau tulisan. Namun sebelum diberhentikan, terlebih dahulu Kepala Daerah telah memberhentikannya untuk sementara.[21] Anggota DPRD yang diberhentikan tersebut, dapat meminta banding kepada Kepala Daerah yang setingkat lebih atas, dan kepada Menteri Dalam Negeri

[20] *Ibid*, Pasal 25 ayat (1)
[21] *Ibid*, Pasal 25 ayat (3)

bagi anggota DPRD tingkat I, dalam waktu satu bulan setelah menerima putusan tersebut.[22]

Selain larangan-larangan di atas anggota DPRD juga tidak boleh merangkap menjadi : a. Presiden dan Wakil Presiden, b. Menteri, c. Pimpinan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, d. Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah atau anggota BPH dari daerah yang bersangkutan. Manakala seorang anggota DPRD merangkap jabatan-jabatan tersebut, maka ia harus memilih salah satu diantaranya, yaitu tetap menjadi anggota DPRD atau memegang jabatan tersebut.[23]

Dengan demikian, ada dua lembaga kekuasaan yang terdapat dalam struktur Pemerintahan Daerah, yaitu Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah dan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Sepintas lalu, keduanya dapat dianggap sebagai lembaga-lembaga yang berdiri secara sejajar. Akan tetapi tidak demikian adanya, Kepala Daerah ternyata memiliki posisi yang lebih kuat daripada DPRD. Selain sebagai Kepala Eksekutif Daerah, Kepala Daerah juga bertindak sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah.[24] Bertindak atas nama Kepala Eksekutif yang melaksanakan fungsi dan wewenang otonomi dan tugas pembantuan. Kepala Daerah memberikan tanggungjawab kepada DPRD,[25] tetapi sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah, justru DPRD-

---

[22] *Ibid*, Pasal 25 ayat (4)

[23] *Ibid*, Pasal 24

[24] *Ibid*, Pasal 44 ayat (2)

[25] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

lah yang memberikan penanggungjawaban mengenai pelaksanaan fungsi dan wewenangnya kepada Kepala Daerah.[26] Sementara pertanggungjawaban mengenai kebijaksanaan politik Pemerintahan Daerah, diberikan oleh Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada.[27]

Struktur pemerintahan yang demikian, menurut Penjelasan II Bentuk Susunan Pemerintah Daerah, adalah sebagai upaya untuk mengikuti sedapat mungkin struktur dan bentuk Pemerintahan Pusat. Pada tingat Pusat, Kepala Negara hanya mengenal pertanggungjawaban secara pribadi yang ber-Pancasila pada MPR. Jadi, meskipun ada pertanggungjawaban kepada DPRD, namun pada dasarnya pertanggungjawaban tersebut hanyalah bersifat laporan kemajuan (*progress report*) saja, karena pertanggungjawaban tersebut tidak memiliki sanksi sebagaimana pertanggungjawaban yang diberikan kepada DPRD tidak diterima, namun DPRD tidak dapat memberikan bentuk sanksi, apalagi bentuk pemberhentian.[28]

Maksudnya, bahwa Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD, sebagaimana halnya Kepala Negara yang juga tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Dengan begitu dapat diciptakan suatu kekuatan sentral di daerah, yang riil, berkewibawaan dan tidak mudah goyah atas desakan golongan-golongan masyarakat di daerah. sehingga akan dapat memberikan perlindungan

---

[26] *Ibid*, Pasal 8
[27] *Ibid*, Pasal 5 ayat (2)
[28] *Ibid*, Pasal 17 ayat (2)

atau pengayoman kepada rakyat pada umumnya dan juga sebagai kompetensi untuk menjalankan pemerintahan yang berguna bagi kepentingan rakyat.

D. Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Kekuasaan DPRD yang dimaksud di sini sebagaimana yang ditentukan bagi DPR sebagai lembaga legislatif pusat, adalah kekuasaan dalam bentuk fungsi, hak dan wewenang DPRD. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, kekuasaan DPRD meliputi :

1. Mengajukan minimal dua dan maksimal empat calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada tingkatan masing-masing.[29]
2. Anggota DPRD dapat dicalonkan sebagai anggota BPH,[30]
3. Meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas kewenangan Pemerintah,[31]
4. Menetapkan Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah,[32]

---

[29] *Ibid*, Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), Pasal 21 ayat (1)
[30] *Ibid*, Pasal 35 ayat (3)
[31] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)
[32] *Ibid*, Pasal 49

5. Menetapkan peraturan perundang-undangan dengan ancaman pidana kurungan selama-lamanya enam bulan (atau denda maksimal Rp.10.000.),[33]
6. Menetapkan peraturan mengenai kedudukan, kewenangan dan syarat-syarat untuk jabatan Sekretaris Daerah, mengenai pemungutan pajak dan restribusi daerah, serta memutuskan pengadaan usaha-usaha lain sesuai dengan kepribadian nasional,[34] dan
7. Memiliki hak petisi berupa hak untuk membela kepentingan Daerah dan penduduknya.[35]

Semua bentuk kekuasaan tersebut, pada dasarnya dapat diklasifikasikan sebagai kekuasaan bidang legislasi atau wewenang legislasi, kekuasaan bidang pengawasan atau wewenang kontrol. kekuasaan dalam hal memilih dan dipilih atau hak suara, dan kekuasaan dalam hal membela kepentingan daerah dan penduduknya atau hak petisi. Kekuasaan dalam bidang legislasi tersebut, dilaksanakan dalam bentuk penetapan peraturan daerah, menetapkan peraturan perundang-undangan pidana pelanggaran, menetapkan peraturan mengenai kedudukan dan syarat-syarat untuk jabatan Sekretaris Daerah, menetapkan peraturan mengenai pemungutan pajak dan restribusi daerah, dan memutuskan pengadaan usaha-usaha lain

[33] *Ibid*, Pasal 51
[34] *Ibid*, Pasal 61 ayat (2), Pasal 70 dan Pasal 73
[35] *Ibid*, Pasal 55

sesuai dengan kepribadian nasional. Kekuasaan dalam bidang pengawasan dilaksanakan dalam bentuk wewenang menerima laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah mengenai pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah. Dalam bentuk kekuasan memilih dan dipilih, DPRD berhak mengajukan calon Kepala Daerah, mengajukan calon Wakil Kepala Daerah, dan dicalonkan sebagai anggota BPH. Sedangkan hak petisi DPRD, berupa hak untuk membela kepentingan daerah dan penduduknya.

Meskipun kelihatannya memiliki kekuasaan yang begitu besar namun hakekatnya kekuasaan-kekuasaan tersebut tidaklah merupakan milik DPRD secara sempurna (original), kalau tidak bisa dikatakan *hanya menempel saja*. Oleh karena semua kekuasaan tersebut berada dalam dominasi pihak-pihak di luar DPRD, apakah itu Kepala Daerah, Menteri Dalam Negeri ataupun Presiden.

Indikasi-indikasi adanya dominasi pihak-pihak di luar DPRD tersebut dapat diperhatikan dari contoh-contoh berikut :

a. Dalam hal mengajukan calon Kepala Daerah, keputusan akhir berada di yang berwenang mengangkatnya. Baik Presiden, Menteri Dalam Negeri maupun Kepala Daerah tingkat I, dengan alasan tidak ada calon yang memenuhi persyaratan setelah dua kali tahap pencalonan, maka mereka dapat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan tersebut.
b. Dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah mengenai Pelaksanaan tugas kewenangan

pemerintah baik bidang otonomi maupun tugas pembantuan, hakikatnya hanyalah bentuk *progress report* saja, karena tidak ada akibat yang dapat diterima oleh Kepala Daerah jika pertanggungjawabannya ditolak. Bahkan mungkin akibatnya ada pada DPRD, karena Kepala Daerah dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPRD.

c. Dalam hal menetapkan Peraturan perUndang-Undangan pidana pelanggaran, keputusan akhirnya berada pada Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah tingkat I dan Kepala Daerah setingkat di atasnya bagi Peraturan Daerah lainnya. Tanpa disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi masing-masing tingkatan, maka peraturan tersebut tidak dapat dijalankan.

d. Dalam hal menggunakan hak petisi, maka hak ini tidak dapat digunakan tanpa sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian, ternyata DPRD hanyalah memiliki kekuasaan yang sedikit sekali, seperti halnya hak imunitas. Oleh karena itu, tidak salah jika B. N. Marbun berpendapat bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 merupakan Undang-Undang yang memuat paling sedikit mengenai kekuasaan, tugas dan Kewajiban DPRD.[36] Tentunya dengan melihat uraian-uraian mengenai kekuasaan DPRD di atas, maka pendapat B. N. Marbun tersebut cukup beralasan.

---

[36] B. N. Marbun, *Op,Cit,* Hlm. 73

E. Pergeseran Kekuasaan Kepala Daerah

Ketika dikatakan, sebagai lembaga eksekutif daerah, seharusnya kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki adalah kekuasaan dalam bentuk berbagai fungsi dan wewenang yang berhubungan dengan bidang, pemerintahan di daerah, baik bidang otonomi maupun tugas pembantuan, atau dikatakan juga sebagai bidang eksekutif daerah. Dengan begitu akan terlihat wujud keseimbangan antara lembaga ini dengan lembaga legislatif daerah, paling tidak dari sisi keberadaan yakni adanya eksekutif daerah dan adanya legislatif daerah.

Kenyataannya tidak demikian, Kepala Daerah tidak saja berposisi sebagai pemegang eksekutif daerah, namun juga berposisi sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah. Oleh karena itu, dalam bagian ini tidak saja akan dibicarakan mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai pemegang eksekutif daerah, tetapi juga mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah. Kedua kategori fungsi dan wewenang Kepala Daerah tersebut tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, karena memiliki keterkaitan yang erat dalam implementasinya.

Dalam Bagian Penjelasan II mengenai Bentuk Susunan Pemerintah Daerah dikatakan :

> *Untuk menjamin kelangsungan kesatuan Negara serta adanya pimpinan nasional, maka perlu kedudukan Kepala Daerah itu diperkuat dan diberi fungsi yang penting sekali, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga Daerah, tetapi yang juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi Pemerintah Pusat.*

Keinginan menjadikan kedudukan Kepala Daerah semakin kuat tersebut, kemudian direalisasikan dengan memberikan peran ganda kepada Kepala Daerah, yakni berperan sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah. Berperan sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang terdiri dari :

a. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisional di daerahnya berdasarkan wewenang menurut peraturan perundang-undangan.
b. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah.
c. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
d. Menjalankan tugas-tugas yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat.[37]

Fungsi dan wewenang menurut butir 3 dan 4 di atas merupakan suatu hal yang penting bagi seorang Kepala Daerah dalam rangka menjalankan prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Termasuk juga dalam pengertian butir 4, bahwa Kepala Daerah dapat menjalankan tugas kewenangan DPRD apabila DPPD tidak dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenang karena sesuatu hal, namun harus berdasarkan petunjuk Menteri Dalam Negeri.[38]

---

[37] Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 44 ayat (2)
[38] *Ibid*, Pasal 56 ayat (3)

Demikian juga maksud fungsi dan wewenang Kepala Daerah dalam bentuk pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah pada butir 2 di atas. Oleh karena sebagai negara kesatuan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab Untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah, agar tidak membuat berbagai kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan negara. Penjelasan V mengenai Pengawasan. ditemukan adanya tiga bentuk pengawasan, yaitu :

1. Pengawasan umum yang diselenggarakan oleh aparatur Pemerintah Pusat, yang meliputi: a. Menteri Dalam Negeri, b. Penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, dan c. Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat.
2. Pengawasan preventif, yakni bentuk pengawasan yang mengandung prinsip bahwa sesuatu peraturan atau keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu, tidak berlaku sebelum disahkan oleh Pemerintah Pusat, yaitu Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, jika difahami secara sistematik, peraturan atau keputusan daerah baru berlaku apabila disahkan oleh : a. Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I, b. Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah tingkat II, dan c. Kepala Daerah tingkat II bagi Daerah tingkat III.
3. Pengawasan represif, yaitu suatu pengawasan yang dilakukan dengan cara mempertangguhkan

dan/atau membatalkan peraturan atau keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, yang dilakukan oleh : a. Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuknya bagi Daerah tingkat I, dan b. Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

Akan tetapi, fungsi dan wewenang pada butir 1 di atas yakni memegang pimpinan kebijaksanaan politik daerah secara jelas memperlihatkan kalau memang Kepala Daerah berposisi "di atas segalanya" di daerah. Posisi Kepala Daerah tersebut tidak dapat diganggu-gugat, jangankan oleh kekuatan-kekuatan infra-struktur politik yang ada di daerah bahkan oleh DPRD sendiri pun sebagai supra-struktur politik di daerah. Dalam hubungan fungsi dan wewenang ini, maka tidak saja DPRD harus bertanggung jawab dalam hal pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah tetapi juga bagi alat-alat negara lainnya yang berada di daerah.[39] Jika tidak, boleh jadi DPRD dan alat-alat negara tersebut dianggap bertentangan dengan kebijaksanaan politik, yaitu suatu kebijakan yang diartikan sebagai upaya untuk menghambat, menumpas atau membinasakan yang hanya ditujukan kepada kegiatan politik antek-antek nekolim dan kaum kontra revolusioner.[40] Oleh karena itu, sebagai alat Pemerintah Pusat, menurut penjelasan

---

[39] *Ibid*, Pasal 8

[40] *Ibid*, Penjelasan Pasal 44

tersebut, Kepala Daerah berfungsi dan berwenang sebagai pemimpin, pengayom serta pejabat kepercayaan Presiden/ Perdana Menteri/Mandataris MPR/Pemimpin Besar Revolusi di daerahnya, sehingga semua tindakan dan keputusan di daerah berada di tangan Kepala Daerah. Jelasnya, sebagai alat Pemerintah Pusat. Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang begitu luas sehingga tak satupun dapat menganggu-gugatnya di daerah.

Termasuk juga dalam pengertian pemegang kebijaksanaan politik polisional di daerahnya, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang:

1. Bertanggungjawab dalam menjalankan tugas kewenangannya dibidang Pemerintahan Pusat kepada Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat I dan kepada Kepala Daerah setingkat di atasnya bagi Kepala Daerah tingkat II dan III,[41]
2. Atas kemufakatan DPRD, memberhentikan anggota DPRD yang telah melanggar larangan berdasarkan Undang-Undang ini,[42] dan
3. Setelah mendengar pertimbangan BPH, mengusulkan pemberhentian anggota DPRD yang berhenti kepada Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Daerah memutus pemberhentian anggota DPRD tingkat di bawahnya atas usul Kepala Daerah yang bersangkutan.[43]

[41] *Ibid*, Pasal 45 ayat (2)
[42] *Ibid*, Pasal 25 ayat (3)
[43] *Ibid*, Pasal 26 ayat (1) dan (2)

Pertanggungjawaban Kepala Daerah, baik kepada Menteri Dalam Negeri maupun kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas, berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban yang disampaikannya kepada DPRD. Dipandang dari pemilihan ungkapan kata yang digunakan saja, sudah kelihatan perbedaannya. Jika pada pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan ungkapan memberikan pertanggungjawaban, maka kepada Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat di atasnya digunakan ungkapan bertanggung jawab.

Menurut penggunaan Bahasa Indonesia, kata "memberikan" berarti menyerahkan sesuatu kepada. Jadi apabila Kepala Daerah telah menyerahkan atau menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD maka berarti tugas ini telah selesai, terlepas dari diterima atau tidaknya pertanggungjawaban tersebut. Lain halnya dengan ungkapan bertanggung jawab yang berarti berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, atau menanggung segala sesuatunya, [44] maka disini kepala daerah tidak hanya wajib menanyampaikan bentuk pertanggungjawaban, tetapi juga harus memikul segala konsekuen dari pertanggungjawaban itu. Maksudnya pertanggungjawaban itu tidak hanya berbentuk seremonial belaka tetapi juga memiliki konsekuensi dapat berupa sanksi teguran atau bahkan pemberhentian yang harus dipikul oleh seorang kepala daerah. Dengan demikian pertanggungjawaban Kepala Daerah yang sebenarnya

---

[44] Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud RI, *Op. Cit*, Hlm 23 dan 1006

adalah pertanggungjawaban yang disampaikannya kepada Menteri Dalam Negeri atau kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas, sesuai tingkatan masing-masing.

Selain sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah juga berposisi sebagai alat pemerintah daerah, yang diikuti oleh beberapa fungsi dan wewengannya, yaitu memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintah daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan.[45] Termasuk juga pengertian ini, memberikan pertanggungjawaban dalam menjalankan tugas kewenangannya baik bidang otonomi mupun tugas pembantuan kepada DPRD, minimal sekali dalam setahun, atau apabila diminta DPRD atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.[46]

Dengan demikian kekuasaan atau fungsi dan wewenang terbesar bagi Kepala Daerah adalah ketika ia berada dalam posisinya sebagai alat pemerintah pusat, atau lebih tepatnya sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala Daerah memiliki kekuasaan yang tak tertandingi di daerah. Oleh karena itu, ketika berada dalam posisi ini, menurut Ateng Syafrudin, Kepala Daerah diberikan berbagai sebutan yang meliputi;[47]

1. Sebagai wakil dari daerahnya di dalam dan di luar pengadilan

[45] Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal ayat (3)

[46] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

[47] Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm. 206-207.

2. Sebagai penanggung jawab umum daerahnya
3. Sebagai pemimpin penyelenggara eksekutif pemerintah daerah
4. Sebagai kepercayaan Presiden selaku pemerintah pusat untuk daerahnya
5. Sebagai sesepuh, pamong dan pengayom, pelindung daerahnya
6. Sebagai mata rantai kegiatan pemerintahan pusat di daerah
7. Sebagai pembimbing semua instansi dan lembaga-lembaga pemerintah di daerahnya
8. Sebagai pengurus dan penjamin keamanan dan ketertiban umum daerah
9. Penjaga keseimbangan yang harmonis dari pelbagai kepentingan antara pusat dan daerah maupun antara seluruh lapisan dan golongan masyarakat di daerahnya.
10. Sebagai pusat daya upaya kegiatan daerah.
11. Sebagai pengawas jalannya pemerintahan daerah.
12. Sebagai pembina kontinuitas pembangunan daerah.
13. Sebagai pendukung dan penegak kewibawaan pemerintah.
14. Sebagai penegak hukum yang bijaksana.

Porsi fungsi dan kewenangan yang besar tersebut sangat kontra jika dibandingkan dengan fungsi dan kewenangan DPRD, yang hanya berupa hak kontrol,

hak suara, hak mendapatkan perlindungan hukum, hak imunitas, hak keuangan dan administratif, atau hak petisi, yang tidak orisinil atau hanya berbentuk semi kekuasaan. Namun, begitulah keinginan dari undang-undang ini, yang bermaksud memposisikan Kepala Daerah pada posisi yang kuat di daerah.

F. Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah

Melihat keberadaan DPRD yang merupakan bagian dari Pemerintah Daerah dan kuatnya posisi Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat, maka tidak disanksikan, lagi bahwa diantara. kedua lembaga kekuasaan terdapat hubungan yang tak terpisahkan. Dengan kata lain, tidak ada prinsip pemisahan kekuasan antara Kepala Daerah dengan DPRD, dan yang terjadi adalah bentuk pendistribusian kekuasaan, bahkan lebih tepat dikatakan sebagai bentuk percampuran kewenangan. Seperti telah diuraikan di atas, kenyataannya, hanya hak imunitas dan hak dalam hal kewenangan serta administratif yang dapat dikatakan sebagai kekuasaan mandiri DPRD, sementara selainnya merupakan kekuasaan yang bersifat semi, karena penentuan akhirnya berada pada dominasi pihak lain.

Oleh karena itu, untuk mengukur hubungan antar DPRD dengan Kepala Daerah, maka upayanya dilakukan dengan melihat berbagai bentuk percampuran kewenangan yang terjadi di antara keduanya. Dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, tidak sedikit dimuat bentuk percampuran kewenangan antara DPRD dengan

Kepala Daerah. Bentuk-bentuk percampuran kewenangan yang dimaksud, antara lain:

1. Atas usul Kepala Daerah dan pertimbangan DPRD, Menteri Dalam Negeri menetapkan penambahan jumlah anggota BPH,[48]
2. Kepala Daerah menandatangani peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh DPRD.[49]
3. Dengan memberitahukan kepada DPRD, Kepala Daerah mengangkat dan memberhentikan sementara Pegawai Daerah, kecuali Sekretaris daerah,[50] dan
4. Menyetujui pengangkatan Sekretaris Daerah tingkat I dan II yang diusul Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri, dan untuk Daerah tingkat III yang diusulkan kepada Kepala Daerah tingkat lebih atas.[51]

Beberapa ketentuan di atas memperlihatkan bahwa percampuran kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah cukup banyak. DPRD mencampuri kewenangan Kepala Daerah, karena BPH adalah pembantu dari Kepala Daerah. BPH, seperti halnya Menteri sebagai pembantu Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil (*the fixed executif system*), maka wewenang

[48] *Ibid*, Pasal 33 ayat (2)
[49] *Ibid*, Pasal 54 ayat (2)
[50] *Ibid*, Pasal 66
[51] *Ibid*, Pasal 661 ayat (1)

untuk mengangkat dan memberhentikannya berada di pihak eksekutif itu sendiri. Tetapi menurut ketentuan di atas, penambahan jumlah anggota BPH berdasarkan adanya pertimbangan DPRD, berarti DPRD merupakan pihak yang berwenang untuk memberikan pertimbangan terhadap penambahan jumlah anggota BPH. Sementara pihak yang berwenang mengusulkannya adalah Kepala Daerah. Demikian juga dengan ketentuan-ketentuan menganai pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut konsep pemisahan kekuasaan, wewenang untuk membuat peraturan perundangan-undangan atau legislasi merupakan wewenang lembaga legislatif. Tetapi menurut undang-undang ini, wewenang tersebut, yang pada dasarnya milik DPRD padaa tingkat daerah, dicampuri oleh Kepala Daerah.

Hubungan-hubungan lain yang terdapat di antara kedua lembaga tersebut, dapat dilihat dari berbagai kekuasaan yang diungkapkan dalam bentuk fungsi dan wewenang Pemerintah Daerah. Dalam beberapa pasal ditentukan adanya adanya fungsi dan wewenang yang menjadi milik Pemerintah Daerah. Misalnya: 1. Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya,[52] 2. Pemerintah Daerah dapat melaksanakan urusan-urusan Pemerintah Pusat, dimana menurut Pemerintah Pusat urusan tersebut dapat diatur dan diurus sendiri oleh daerah,[53] dan 3. Pemerintah Daerah memegang kekuasaan mengenai pengelolaan kewenangan

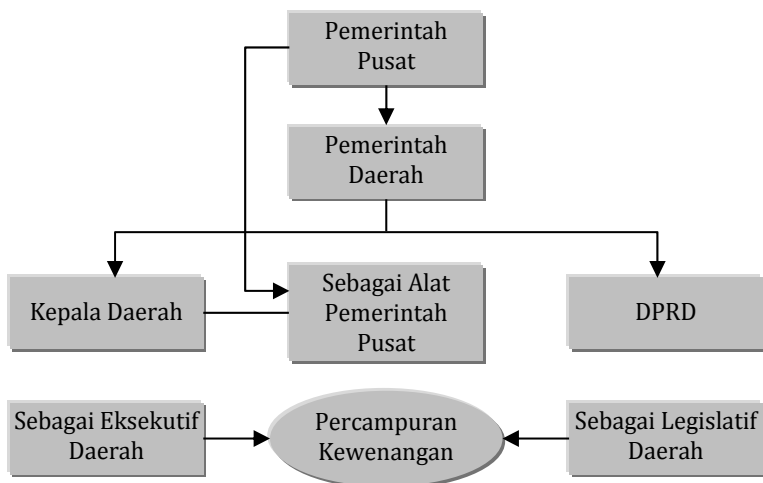
[52] *Ibid*, Pasal 39 ayat (1)
[53] *Ibid*, Pasal 40 ayat (1)

daerah yang tidak berada dalam penguasaan pihak lain menurut peraturan-peraturan pusat,[54] Semua fungsi dan wewenang yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah tersebut, pada intinya menjadi fungsi dan wewenang DPRD dan Kepala Daerah, oleh karena keduanya merupakan unsur-unsur Pemerintah Daerah, meskipun kenyataannya Kepala Daerah lebih dominan dalam hal ini.

Menelusuri bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, terlihat ada beberapa bentuk Pendistribusian kekuasaan yang digunakan oleh undang-undang ini, yaitu : *Pertama*, menentukan berbagai fungsi dan wewenang yang diberikan kepada DPRD, *Kedua*, menentukan berbagai fumgsi dan wewenang yang diberikan kepada Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Daerah atau eksekutif daerah, *Ketiga*, menentukan berbagai fungsi dan wewenang yang diberikan kepada Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat, dan *Keempat*, menentukan adanya hubungan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam bentuk percampuran kewenangan. Bentuk-bentuk Pendistribusian kekuasaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

[54] *Ibid*, Pasal 75 ayat (1)

Gambar:

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Catatan: Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→).

Gambar di atas memperlihatkan bahwa betapa kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh Kepala Daerah. Memang, sebagai perangkat Pemerintah Daerah, dapat dianggap bahwa DPRD dan Kepala Daerah sama-sama memiliki kekuasaan yang hampir seimbang, apalagi dengan adanya bentuk percampuran kewenangan antara keduanya. Tetapi sebagai alat Pemerintah Pusat, kekuasaan Kepala Daerah jauh lebih kuat dari DPRD, bahkan DPRD berada di bawah

kekuasaan Kepala Daerah, karena anggota DPRD dapat diberhentikan atau diusulkan pemberhentiannya oleh Kepala Daerah. Selaku Pemerintah Pusat, Kepala Daerah mendapat kekuasaan langsung dari Pemerintah Pusat bukan dari Pemerintah Daerah. Jelasnya, dengan posisi ganda tersebut, maka Pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menjadi tidak seimbang.[]

BAB IV

DISTRIBUSI KEKUASAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1974

A. Landasan Lahirnya UU No. 5 Tahun 1974

Meskipun menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 6 Tahun 1969, bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku lagi secara formal, namun rancangan undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah baru dapat diajukan oleh Pemerintah dan disetujui oleh DPR pada tahun 1974. Peraturan ini kemudian dinamakan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974, serta dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1974 No. 38, dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3037.

Sebenarnya selain undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah, menurut Soehino, masih terdapat RUU mengenai pemerintahan desa yang diajukan bersamaan oleh Pemerintah, namun baru undang-undang

mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah yang dapat disetujui DPR pada waktu itu.[1]

Sedangkan undang-undang mengenai pemerintahan desa baru disetujui pada tahun 1979, dan ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Dinamakan Undang-Undang Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, menurut bagian Penjelasan Umumnya, karena :

> *...dalam Undang-Undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah; yang berarti bahwa dalam Undang-Undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan di daerah*.[2]

Penggunaan kata "di" antara kata "Pemerintahan" dengan "Daerah", pada waktu pembahasannya di DPR telah mendapat berbagai tanggapan. Khususnya Fraksi PDI waktu itu mengusulkan penghitungan kata "di" dalam judul undang-undang ini, yakni digunakan perkataan Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah saja. Namun terhadap usulan tersebut, pihak Pemerintah menjawab, apabila dipergunakan judul RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tanpa kata "di", dikhawatirkan nantinya akan menimbulkan kesimpangsiuran dalam pelaksanaannya, seperti telah dialami selama ini, di mana seolah-olah hanya asas desentralisasi saja yang ditonjolkan. Dengan rumusan Pemerintahan di Daerah maka sudah

---

[1] Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah, Op.Cit.,* Hlm. 110.

[2] Huruf a angka 1 mengenai Dasar Pemikiran.

mencakup asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pemerintah masih tetap beranggapan bahwa kata di tidak perlu dihilangkan, atau tegasnya judul RUU ini adalah sudah tepat dan tidak perlu dirubah lagi.[3]

Setelah disepakati permasalahan-permasalahan yang ada diseputar pembahasan antara Pemerintah dengan DPR, akhirnya RUU tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang, dengan memuat beberapa konsideran, yaitu :

a. Bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2778), tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;
b. Bahwa Undang-Undang Dasar 1945 adalah sumber hukum bagi seluruh perangkat Negara,
c. Bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan;
d. Bahwa untuk menjamin terselenggaranya tertib Pemerintah, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif,

[3] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 199 1, Hlm. 131.

e. Bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara. Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonom Daerah yang nyata dan bertagungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi;
f. Bahwa penyelenggaraan pemerintah di daerah, selain didasarkan desentralisasi dan asas dekonsentrasi juga dapat diselenggarakan berdasarkan atas tugas pembantuan;
g. Bahwa untuk mengatur yang dimaksud di atas, perlu ditetapkan Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Konsideran-konsideran tersebut sebenarnya memuat beberapa landasan yang digunakan untuk mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, baik berupa landasan filosofis, yuridis, politis maupun ekonomis. Landasan filosofisnya, seperti undang-undang sebelumnya, adalah Pancasila. Memang tidak sedikit nilai-nilai kebenaran yang berkembang dalam masyarakat Indonesia, tetapi nilai-nilai tersebut digali dan dijadikan sebagai satu kesatuan pandangan hidup bangsa yang dinamai falsafah Pancasila. Menurut Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, falsafah-falsafah yang terkandung dalam Pancasila menjadi dasar

dan arah tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Baik DPRD maupun Kepala Daerah wajib berpegang teguh kepada Pancasila, sehingga pemerintahan daerah pun secara langsung dipengaruhi oleh Pancasila.[4]

Sebagai landasan filosofis, tidak hanya salah satu sila saja dari sila-sila Pancasila yang ditonjolkan, namun semua sila dianggap menjadi landasan filosofis, sebagaimana maksud arti kembali kepada UUD 1945 secara murni dan konsekuen, berarti juga wajib menjalankan semua yang terkandung di dalam UUD 1945, termasuk menjalankan makna-makna yang terkandung dalam rumusan Pancasila seperti tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Sila-sila dari Pancasila, menurut Notonegoro yang dikutip oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, merupakan rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, tiap sila mengandung empat sila lainnya dan dikualifikasi oleh empat sila lainnya. Misalnya dalam memahami sila Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, maka yang dipahami adalah Ke-Tuhanan yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia, yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian juga bagi sila-sila lainnya[5].

Jelasnya, dalam memahami sila-sila dari Pancasila, maka antara satu sila dengan sila lainnya tidak bisa difahami

---

[4] Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah*, Alumni, Bandung, 1978, Hlm. 120.

[5] *Ibid*, Hlm. 119.

secara terpisah. Oleh karena Pancasila difahami sebagai rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, maka ketika menempatkannya sebagai landasan filosofis pun harus dalam bentuk rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan juga. Dengan kata lain, landasan filosofis lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, adalah Pancasila sebagai rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, seperti rumusan resmi yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Selain landasan filosofi, lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga dilandasi oleh beberapa pertimbangan yuridis. Adapun pertimbangan-pertimbangan yuridis tersebut, terdiri dari :

a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.
b. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa Ketetapan-ketetapan MPRS RI.
c. Undang-Undang No. 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta (Lembaran Negara RI Tahun 1964 No. 78, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2671), Undang-Undang No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Lembaran Negara RI Tahun

1969 No. 37, Tambaban Lembaran Negara, RI No. 2901), dan Undang-Undang No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (Lembaran Negara RI Tahun: 1969 No. 69, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2915).

Kelahiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 juga dilandasi dengan pertimbangan-pertimbangan politis, atau disebut sebagai landasan politis. Pertimbangan-pertimbangan politis tersebut, pada dasarnya adalah berbagai pertimbangan yang dilandasi oleh adanya peralihan kebijakan politik yang terjadi pada saat itu, yakni beralihnya kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara dari tangan Orde Lama kepada Orde Baru. Konsekuensinya, berbagai kebijakan rezim sebelumnya harus disesuaikan dengan kebijakan yang baru, khususnya mengenai kebijakan politik otonom daerah.

Dengan berakhirnya rezim politik Demokrasi Terpimpin, maka berakhir pula kebijakan-kebijakan politiknya. Sementara itu, Undang-Undang No. 18 tahun 1965 sebelumnya yang berlandaskan dengan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin, tentunya tidak sesuai lagi dengan kebijakan Orde Baru. Dalam kebijakan Orde Baru, namun harus mempertanggung jawab pelaksanaan penyelenggaraan otonomi tersebut sebagai bagian dari konsep negara kesatuan. Oleh karena itu, prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah otonomi bukan hanya sebatas pada saat desentralisasi saja, tetapi juga asas demokrasi dan tugas pembantu, dalam bentuk

satu kesatuan. Otonomi daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yang kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Landasan politis tersebut kemudian ditegaskan dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Menurut ketetapan ini, terdapat beberapa pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

a. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
b. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan.
c. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Ketiga poin pengarahan di atas, secara jelas memperlihatkan bagaimana wujud otonomi daerah yang nyata dan bertangung jawab. Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan

pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi (tidak bertentangan) dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.[6]

Dalam konteks ini, daerah tidak diperbolehkan membuat kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pusat. Jika itu terjadi, berarti hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah atas dasar negara kesatuan, tidak dapat dikatakan serasi lagi. Kejadian tersebut dapat menjadi argumentasi bagi Pemerintah Pusat untuk mencabut kembali wewenang otonomi pada daerah-daerah tertentu, karena yang bersangkutan dianggap tidak bertanggung jawab.

Oleh karena itu, meskipun adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otanom untuk dijadikan urusan rumah tangganya, namun penyerahannya baru dapat dilaksanakan secara nyata apabila daerah yang bersangkutan telah dianggap bersedia dan mampu untuk menerima semua urusan yang diserahkan tersebut. Jadi itulah yang dimaksud dengan prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, yang intinya bertujuan untuk memperkuat posisi negara kesatuan melalui pemberian otonomi daerah. Sedangkan prinsip seluas-luasnya, seperti sebelumnya, tidak digunakan lagi karena berdasarkan pengalaman prinsip tersebut dianggap dapat

[6] Huruf g angka 1 mengenai Dasar Pemikiran Bagian Penjelasan Umum.

membahayakan keutuhan negara kesatuan, sebagaimana terjadinya berbagai pemberontakan di daerah sebelum G-30-S/PKI.

Membina, kestabilan politik serta kesatuan bangsa, menjadi prioritas pembangunan bidang politik yang dicanangkan oleh Orde Baru. Pengalaman sebelumnya. menunjukkan, bahwa tidak terjadinya stabilitas politik karena terjadinya pertentangan yang terus menerus antara partai politik yang ada, bahkan tidak jarang berakhir dengan pertikaian-pertikaian yang serius. Para pimpinan partai politik, seringkali mendahulukan kepentingan pribadi dan golongan saja tanpa memikirkan kepentingan bangsa secara nasional. Oleh karena itu, untuk mencapai stabilitas politik yang dimaksud, maka selain mengeluarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1974, pemerintah Orde Baru juga menjalankan langkah-langkah yang antara lain sebagai berikut :[7]

a. Pembubaran serta pelarangan PKI, yang telah nyata-nyata berkhianat dan telah berulang kali berusaha menghancurkan Negara RI, yang telah diproklamasikan oleh rakyat Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.
b. Penempatan kembali lembaga-lembaga Negara, dalam kedudukannya sesuai dengan UUD 1945.
c. Berhasilnya pembentukan UU No. 3/1975 tentang "Parpol dan Golkar dalam rangka penyederhanaan partai-partai politik serta organisasi masa lainnya.

[7] Lihat Dalam Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Op. Cit,* Hlm. 121.

d. Pembentukan UU tentang Pemilihan Umum No. 15/1969 berikut perubahannya.
e. Pembentukan UU No. 16/1969, tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berikut UU perubahannya.

Demi keperluan stabilitas politik juga, meskipun DPRD ditetapkan sebagai lembaga yang berfungsi dalam pengembalian keputusan-keputusan politik, namun Orde Baru lebih menempatkan Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan politik tertinggi di daerah, atau apa yang dinamakan Penguasa Tunggal. Oleh karena itu dalam undang-undang ini, fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal/Administrator Tunggal/Administrator Utama/Wakil Pemerintah Pusat, ditempatkan pada posisi yang sangat kuat.

Dengan demikian, landasan politis lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, adalah kebijakan politik untuk memperkokoh keutuhan negara kesatuan dengan jaminan hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah melalui asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Termasuk juga dalam pengertian landasan politis, yakni berbagai pertimbangan dari sisi budaya yang menjadi landasan atau dasar kelahiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

Berkenaan dengan pertimbangan dari sisi budaya tersebut, Daniel S. Lev mengatakan bahwa keanekaragaman agama dan suku-suku di Indonesia, suatu pluralisme yang

tak terelakkan, membutuhkan norma-norma politik netral yang masuk akal untuk menjaga keutuhan bangsa dan ketenteraman relatif.[8]

Sedangkan menurut M. Solly Lubis sendiri, bahwa ditinjau dari sisi budaya, desentratisasi merupakan suatu asas dan metode yang lebih ampuh bagi pemerintah untuk memperhatikan dan memperhitungkan kekhususan daerah tertentu, misalnya faktor alam, antropologi budaya penduduk aktivitas ekonomi, watak kebudayaan daerah, latar belakang sejarah dan sebagainya.[9] Jelasnya, wilayah negara Indonesia yang luas beserta dengan keanekaragaman budayanya, harus dibina dalam suatu bentuk kebijakan politik yang stabil. Tetapi pembinaan tersebut tak akan berhasil dengar, baik tanpa adanya Pemerintah Daerah sebagai instrumen yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat tersebut.

Di samping adanya landasan filosofis, yuridis dan politis di atas, jika memperhatikan konsiderannya, kelahiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga memiliki landasan ekonomis, meskipun landasan ini sebenarnya terkait erat dengan landasan politis tersebut. Dalam konsideran huruf e dikatakan bahwa otonomi daerah dilakukan "dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara."Dengan demikian, bahwa arti pentingnya penyelenggaraan otonomi daerah, adalah guna memperlancar pemerataan pembangunan. Pemerataan pembangunan tersebut tak lain hanyalah

[8] Dalam M. Solly Lubis, *Op.Cit.* Hlm. 100.
[9] *Ibid*, Hlm. 99.

sebagai upaya untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyatakat dan tidak terjadinya kesenjangan ekonomi di daerah-daerah. Tanpa pemerataan pembangunan, upaya untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat dan menghindar terjadinya kesenjangan diantara daerah sulit untuk diwujudkan. Bagaimana mungkin hal itu terwujud, jika sebagian besar daerah masih memiliki keterbatasan dalam penggunaan sarana transportasi, informasi, kemajuan teknologi dan sebagainya".

Oleh karena itu pertimbangan-pertimbangan ekonomis menjadi penting untuk melaksanaan otonomi daerah. Afan Ghaffar, sehubungan dengan hal ini, mengatakan:

> *Negara Indonesia Orde Baru sejak awal berkeyakinan, bahwa pembangunan ekonomi merupakan prioritas utama dalam kehidupan nasional. Logika yang ada dibalik itu adalah, dengan ekonomi yang berkembang dan maju, maka rakyat Indonesia dijauhkan dari kemiskinan dan keterbelakangan, sehingga ancaman dan bahaya. komunisme dapat diatasi. "Perut yang lapar merupakan bibit yang subur dari komunisme," itulah slogan. yang diyakini Presiden Soeharto ketika membentuk format politik dari tahun 1968 sampai Pemilihan Umum 1971.*[10]

Berdasarkan pengalaman sebelumnya, oleh karena rendahnya tingkat ekonomi masyarakat, akhirnya mereka gampang untuk dipengaruhi oleh berbagai ideologi yang pada dasarnya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Seperti halnya PKI dapat mempropaganda kaum buruh dan rakyat petani untuk kepentingan politiknya. Tetapi kenyataannya, hal itu bukan dapat meningkatkan

[10] Afan Ghaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, Hlm 148.

taraf ekonomi bangsa, malahan sebaliknya yang terjadi adalah degradasi ekonomi, sepertinya menurunnya nilai tukar rupiah, membumbungnya harga barang dan sebagainya, yang intinya membuat ekonomi bangsa, semakin porak-poranda.[11]

Agar jangan pengalaman yang sama terulang kembali, Pemerintah harus memprioritaskan perbaikan-perbaikan kehidupan ekonomi rakyat. Ketika hal itu tidak dapat dilakukan, tentunya yang dominan untuk menguasai kehidupan ekonomi adalah pihak-piliak yang bermodal, dan ketika ini terjadi berarti rakyat tetap berada pada lingkaran kemiskinan. Di sinilah letak pentingnya Pemerintah ikut serta dalam pembangunan kehidupan ekonomi. Oleh karena menurut Gunnar Myrdal, bahwa apabila pemerintah tidak secara aktif campur tangan di dalam kegiatan ekonomi, yang berarti bahwa perekonomian tersebut diatur oleh mekanisme pasar tingkat pembangunan yang berbeda di antara berbagai daerah akan memberikan akibat yang buruk pada corak pembangunan selanjutnya.[12] Akan tetapi, keikutsertaan Pemerintah untuk melaksanakan pembangunan kehidupan ekonomi secara menyeluruh di pelosok negara tidak akan berjalan efektif tanpa didukung oleh adanya suatu instrumen sebagai perpanjangan tangan negara, dan instrumen inilah yang disebut dengan Pemerintah Daerah.

---

[11] Sebagai contoh, sampai berakhirnya pemerintahan Presiden Soekarno di tahun 1967, inflasi sudah mencapai 650%. Dalam Syaukani HR, Affan Ghaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 168.

[12] Dalam M Solly Lubbis, *Op, Cit*. Hlm. 104.

B. Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[13] Struktur yang demikian menunjukkan bahwa posisi Kepala Daerah sama tingginya dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Hal itu sesuai dengan keinginan Pemerintah waktu itu, pada saat RUU ini dibahas di tingkat DPR yang kemudian menjadi UU No. 5 Tahun 1974.

Pada awalnya, rumusan yang ditawarkan Pemerintah bukan Kepala Daerah dan DPRD, melainkan rumus Kepala Daerah beserta DPRD. Tetapi Fraksi PDI, dalam Pemandangan Umum yang disampaikan oleh Sabam Sirait, mengusulkan agar kata "beserta" diganti dengan kata "dan", oleh karena kata "beserta" tersebut kurang menggambarkan maksud kedudukan yang sama tinggi atau *nevengenschikkend* antara Kepala Daerah dengan DPRD. Usulan tersebut diterima dengan baik oleh Pemerintah pada waktu itu. Dalam jawabannya, Pemerintah menyatakan bahwa maksud adanya Kepala Daerah beserta DPRD sebagai unsur Pemerintah Daerah adalah untuk menegaskan adanya kedudukan yang sama tinggi (*nevengenschikkend*) antara kedua lembaga itu. Sungguhpun demikian, Pemerintah tidak berkeberatan dan bahkan berterima kasih atas rumusan itu.[14]

Dengan demikian, struktur Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, adalah terdiri

---

[13] Undang-Undang 5 Tahun 1974, Pasal 13 ayat (1)

[14] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit*, Hlm. 48 dan 135.

dari Kepala Daerah dan DPRD. Kedua lembaga tersebut, menurut struktur ini merupakan bentuk kedudukan yang sama tinggi dalam Pemerintah Daerah. Struktur ini juga diharapkan dapat menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

Sedikit berbeda dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang hanya mengenal istilah pengangkatan Kepala Daerah, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 telah diperkenalkan istilah pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah, walaupun makna pencalonan dan pemilihan tersebut perlu dikaji lebih lanjut.

Mengenai pencalonan dan pemilihah Kepala Daerah, menurut Undang-Undang ini meliputi beberapa tahapan, yaitu :

a. DPRD melakukan pencalonan dan kemudian pemilihan calon Kepala Daerah tingkat I dari minimal tiga orang dan maksimal lima orang calon, yang sebelunya telah diterima dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/ Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Hal yang sama juga dilakukan terhadap calon Kepala Daerah tingkat II, setelah terlebih dahulu dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.[15]

[15] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1).

b. Hasil pemilihan calon Kepala Daerah tingkat I tersebut diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dari minimal dua orang, dan untuk diangkat salah seorang di antaranya. Hal yang sama juga dilakukan terhadap hasil pemilihan calon Kepala Daerah tingkat II, diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah[16]
c. Kemudian Presiden mengangkat salah seorang dari minimal dua orang calon Kepala Daerah tingkat I yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Demikian juga, Menteri Dalam Negeri mengangkat salah seorang dari minimal dua orang calon Kepala Daerah tingkat II yang diajukan oleh DPRD yang besangkutan.[17]

Dengan demikian, terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui dalam proses pemilihan Kepala Daerah, yaitu tahap pencalonan, tahap pemilihan, tahap pengajuan hasil pemilihan dan tahap penentapan calon terpilih. Pada tahap pencalonan, DPRD yang bersangkutan akan melakukan penyeleksian terhadap persyaratan-persyaratan seorang calon. Persyaratan-persyaratan tersebut terdidiri dari: a. WNI, b. bertaqwa kepada Tuhan YME, c. setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945, d. setia dan taat kepada negara dan Pemerintah, e. tidak pernah terlibat

[16] *Ibid,* Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2)
[17] *Ibid,* Pasal 17 ayat (1) Jo Pasal 16 ayat (2)

langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seperti G-30-S/ PKI dan atau. organisasi terlarang lainnya, f. mempunyai rasa pengabdian terhadap nusa dan bangsa, g. mempunyai kepribadian dan kepemimpinan, h. berwibawa, i. jujur, j. cerdas, berkemampuan dan terampil, k. adil, l. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti, m. sehat jasmani dan rohani n. berumur sekurang-kurangnya 35 tahun bagi Kepala Daerah tingkat II, o. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang. pemerintahan, p. berpengetahuan yang sederajat dengan Perguruan Tinggi atau minimal berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan Sarana Muda bagi Kepala Daerah tingkat I dan berpengetahuan akademik atau minimal berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan SLTA bagi kepala daerah tingkat II.[18]

Melihat sebegitu rincinya persyaratan-persyaratan tersebut bahkan persyaratan-persyaratan yang tidak mudah untuk membuktikannya juga ditentukan, misalnya mempunyai kepribadian dan kepemimpinan, berwibawa, dan jujur, seharusnya Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dapat dengan mudah menyelesaikan tahapan ini. Tetapi tidak dalam kenyataannya, karena selain harus memusyawarahkan dan menyepakatinya bersama dengan Menteri Dalam Negeri atau dengan Gubernur sesuai

[18] *Ibid,* Pasal 14

tingkatannya, juga tata cara pelaksanaan pencalonan tersebut harus diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.[19]

Di sinilah kesulitannya konsep politik otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, menurut Syufri Helmi Tanjung, oleh karena penentuan calon Kepala Daerah harus berdasarkan kesepakatan pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi, dalam praktik terjadilah pengarahan dalam hal pemilihan Kepala Daerah yang seringkali berbeda dengan aspirasi daerah otonom yang bersangkutan.[20] Demikian juga mengenai tahap pemilihan yang dilakukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Sedangkan pada tahap pengajuan hasil pemilihan dan tahap penetuan calon terpilih, pada dasarnya tidak membutuhkan peranan DPRD secara aktif, karena pada tahap pengajuan hasil pemilihan, DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan tersebut, lebih tepat dikatakan sebagai hasil musyawarah dan kesepakatan bersama, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota. Kata melalui tersebut, jika berpedoman pada rumusan bahwa Kepala Daerah menurut hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, menurut angka (4) Penjelasan mengenai Kepala Daerah bukan berarti Menteri Dalam Negeri atau Gubernur meneruskan

---

[19] *Ibid*, Pasal 15 ayat (3) dan Paml 16 ayat (3).

[20] Syufri Helmi Tanjung merupakan salah seorang anggota Fraksi PPP DPR RI waktu itu. Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 205.

berkas pengajuan hasil pemilihan tersebut begitu saja kepada pihak selanjutnya. Tetapi kata melalui tersebut bermakna bahwa Menteri Dalam Negeri dapat mengolah serta mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu terhadap pengajuan hasil pemilihan, sebelum disampaikan kepada Presiden. Begitu juga Gubernur dapat mengolah serta mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu terhadap pengajuan hasil pemilihan, sebelum disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. Hal itu tidak terlepas dari posisi Menteri Dalam Negeri sebagai pembantu Presiden, dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Sementara pada tahap penentuan calon terpilih, adalah tahapan yang sama sekali berada ditangan pihak yang mengangkat, baik Presiden bagi calon Gubernur maupun Menteri Dalam Negeri bagi calon Bupati/ Walikota. DPRD pada tahapan ini hanya dapat menerima hasil yang akan keluar, meskipun hasil tersebut berbeda dari sebelumnya. Misalnya, pada tahap pemilihan, calon A mendapat dukungan 30 suara, sedangkan calon B oleh presiden mendapat 10 suara dari jumlah 40 orang anggota DPRD. Tetapi hasil tersebut tidak bisa dipertahankan pada tahap penentuan calon terpilih, boleh jadi calon B yang diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri sesuai dengan tingkatannya, karena mereka berwenang untuk menentukan siapa yang diangkat.

Manakala seorang calon telah ditetapkan dan dilantik menjadi Kepala Daerah, maka terhitung mulai tanggal pelantikannya, seorang Kepala Daerah akan memegang

masa jabatannya untuk lima tahun. Selama menjabat sebagai Kepala Daerah, ditentukan pula beberapa larangan baginya, yaitu: a. dilarang dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah. Daerah dan atau rakyat, b. dilarang turut serta dalam sesuatu perusahaan, c. dilarang melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerahnya, bersangkutan, d. dilarang menjadi advokat atau kuasa dalam perkara di muka pengadilan.[21]

Kepala Daerah juga dapat berhenti, karena meninggal dunia, dan diberhentikan karena: a. atas permintaan sendiri, b. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Daerah yang baru, c. melanggar sumpah/janji Kepala Daerah, d. tidak lagi memenuhi persyaratan-persyaratan Kepala Daerah, e. melanggar larangan-larangan Kepala Daerah, dan f. karena sebab-sebab lain.[22]

Mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan juga pemberhentian Kepala Daerah di atas, dilakukan dalam rangka menentukan kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, atau dapat dikatakan sebagai alat Pemerintah Daerah atau lembaga eksekutif daerah. Tetapi sebenarnya, mekanisme tersebut sekaligus menentukan kedudukan Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah atau dapat dikatakan sebagai penguasa tunggal di daerah, Administrator Tunggal, Administrator Utama, atau Wakil Pemerintah Pusat. Oleh karena, mekanisme

[21] *Ibid*, Pasal 20
[22] *Ibid*, Pasal 21

tersebut, khususnya dalam hal pengangkatan, telah mencakup kedua bentuk kedudukan Kepala Daerah.[23] Sebagai Kepala Wilayah, ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh Pemerintah. Sementara sebagai Kepala Daerah Otonom, ia perlu mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Dengan demikian, setelah berada pada kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom, maka sekaligus berarti menduduki posisi sebagai Kepala Wilayah. Gubernur karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi, dan Bupati/Walikota karena jabatannya juga adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.[24]

C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, jika dibandingkan dengan sebelumnya, merupakan satu-satunya undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah yang tidak memuat ketentuan tentang susunan, keanggotaan dan pimpinan DPRD secara rinci. Pada Pasal 27 dikatakan, bahwa susunan, keanggotan dan pimpinan DPRD, termasuk juga mengenai sumpah/janji, masa keanggotaan dan larangan bagi anggota-anggota DPRD, diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, untuk melihat lebih rinci mengenai hal-hal tersebut harus dilakukan lewat undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPRD dan DPRD.

[23] *Ibid*, angkat (1) Penjelasan mengenai Kepala Daerah
[24] *Ibid*, Pasal 79 ayat (1) dan (2)

Sehubungan dengan keberadaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, maka undang-undang yang dimaksudkan adalah Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yang telah diubah beberapa kali melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1975, Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 dan terakhir kali dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1995. Dalam tulisan ini, akan digunakan semua bentuk perubahan tersebut sesuai dengan materi yang diperlukan, tetapi dalam pengungkapannya tetap menggunakan judul Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 agar lebih mudah difahami.

Menurut Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 keanggotaan DPRD terdiri atas wakil-wakil dari organisasi peserta pemilihan umum dan golongan karya ABRI. Dengan komposisi keanggotaan demikian, maka jumlah keanggotaan golongan karya ABRI diangkat sebanyak seperlima dari jumlah keseluruhan anggota DPRD,[25] sedangkan pihak yang berwenang menetapkan pengangkatan tersebut adalah Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden atas usul Panglima ABRI atau pejabat lain yang ditunjuk.[26] Dengan demikian, maka dalam perkembangan keanggotaan DPRD di Indonesia, termasuk juga DPR, mulai saat ditetapkannya Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 telah dikenal adanya istilah keanggotaan DPRD yang ditentukan melalui pengangkatan. Sedangkan

---

[25] Undang-Undang No. 16 Tahun 1969, Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1).

[26] *Ibid*, Pasal 17 ayt (4) dan Pasal 24 ayt (4)

masa sebelumnya, khusus menurut ketentuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, semua anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi bagi calon anggota DPRD, terdiri dari : a. WNI yang berusia 21 tahun serta bertaqwa kepada Tuhan YME, b. dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis dan membaca huruf Latin, berpendidikan minimal SLTP atau yang berpengetahuan sederajat dan berpengalaman di bidang kemasyarakatan dan/atau kenegaraan, c. setia kepada Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa, Dasar Negara dan Ideologi Nasional, kepada Proklamasi 17 Agustus 1945, UUD 1945 serta kepada Revolusi kemerdekaan Bangsa Indonesia, untuk mengemban Amanat Penderitaan Rakyat, d. bukan bekas anggota organisasi PKI, termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang terlibat langsung atau tidak langsung dalam Gerakan 30-S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya, e. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, f. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana, yang diancam dengan penjara lima tahun atau lebih, dan g. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.[27] Setelah menjadi anggota DPRD, setiap anggota dilarang merangkap jabatan organiknya, khususnya bagi PNS, kecuali bagi anggota DPRD yang merupakan tenaga ahli

[27] *Ibid*, Pasal 2 ayat (1)

dan pembebasan dari jabatan organiknya mengahadapi kesulitan fungsional dalam melaksanakan pembangunan.[28]

Dalam masalah pemberhentian, Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tidak mengenal istilah diberhentikan, yang ada hanyalah istilah berhenti antar waktu, meskipun maksudnya tidak berbeda. Menurut Undang-Undang ini bahwa anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota, karena: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada, Pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, d. tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah janji sebagai anggota DPRD dengan keputusan DPRD yang bersangkutan, f. diganti oleh Partai Politiknya sendiri, dan g. terkena larangan perangkapan jabatan.[29]

Bagi anggota DPRD yang berhenti antar waktu tersebut, maka pihak yang menempati posisinya adalah pihak yang berasal dari posisi yang sama sebelumnya, baik dari organisasi peserta pemilihan umum maupun dari golongan karya ABRI[30] Anggota DPRD hasil pemilihan umum diganti oleh nama-nama yang tercantum dalam Daftar Calon Tetap (DCT) untuk pemilihan umum keangotaan DPR/DPRD yang telah disahkan dari organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan. Sedangkan anggota DPRD utusan golongan karya ABRI diganti oleh

---

[28] *Ibid*, Pasal 40
[29] *Ibid*, Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1)
[30] *Ibid*, Pasal 20 ayat (1a) dan Pasal 27 ayat (1a)

Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang ada pada perwakilan Panglima ABRI,[31] dan masalah mekanisme pergantiannya diserahkan kepada Peraturan Pemerintah untuk mengaturnya.[32]

Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1985. Mekanisme pergantian anggota DPRD, menurut Peraturan Pemerintah ini, yaitu :

a. Bagi anggota yang diganti, maka calon penggantinya diambil dari nama yang tercantum dari DCT pemilihan umum anggota DPRD dan tidak terikat pada nomor urut dalam DCT tersebut.
b. Nama tersebut diajukan oleh Dewan Pimpinan organisasi peserta pemilihan umum di tingkat daerah yang bersangkutan, kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I dan kepada Gubernur bagi DPRD II, melalui Pimpinan DPRD masing-masing.
c. Sebelum diajukan kepada pihak yang berwenang tersebut, organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan DPRD masing-masing.
d. Calon pengganti dari golongan karya ABRI, diajukan oleh Panglima ABRI atau pejabat yang

[31] *Ibid*, Pasal 43 ayat (4)
[32] *Ibid*, Pasal 51 ayat (6)

ditunjuknya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Pimpinan DPRD masing-masing.

e. Pimpinan DPRD yang bersangkutan segera meneruskan calon pengganti antar waktu kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I, kepada Gubernur bagi DPRD II utusan peserta pemilihan umum, dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD II utusan golongan karya ABRI.[33]

Jika dipandang sepintas lalu, ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahwa ada perubahan baru yang dibawa, oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, di mana anggota DPRD tidak dapat diberhentikan oleh dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Tetapi, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sebelumnya, bahwa DPRD masih berada di bawah pengaruh kekuasaan Kepala Daerah, khususnya dalam kaitan sebagai Penguasa Tunggal di daerah. Dalam hal pemberhentian anggota DPRD, Kepala Daerah memegang andil yang besar. Sebagai indikasinya lihat saja ketentuan bahwa apabila ternyata DPRD I melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan Daerah atau Negara, setelah mendengar pertimbang Gubernur, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak wewenang dan kewajiban DPRD itu dapat dijalankan. Begitu juga bagi DPRD II penentuan cara yang dimaksud dapat dilakukan oleh Gubernur setelah mendengar pertimbangan Bupati/ Walikota yang bersangkutan.[34]

---

[33] Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1985 Pasal 34 dan 35.

[34] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 35

Pertimbangan Kepala Daerah tersebut sangat politis sifatnya, dapat saja ia memberi pertimbangan kepada Menteri atau Gubernur bahwa seseorang anggota DPRD telah melalaikan atau tidak menjalankan fungsi dan kewajibannya dan karenanya dapat diberhentikan. Ketika pertimbangan itu yang diberikan, maka Menteri Dalam Negeri dapat saja menganjurkan pada pimpinan partai politiknya untuk mengganti anggota DPRD yang bersangkutan. Demikian juga, kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal, yang salah satu tugasnya membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa. Pada kedudukan ini DPRD-lah yang harus mengikuti kebijaksanaan-kebijaksanaan Kepala Daerah atau lebih tepat dikatakan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap Kepala Daerah. Sehubungan dengan ini, Syufri Helmi Tanjung, mengatakan bahwa urusan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD telah mengakibatkan sulitnya posisi DPRD, karena harus, bertanggung jawab terhadap segala kebijaksanaan Gubernur sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan, sedangkan sebaliknya Kepala Daerah hanya bertanggung jawab secara formal kepada DPRD.[35]

Namun seolah-olah menutup mata dengan berbagai kemungkinan yang tidak diingini tersebut bakal terjadi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ini secara normatif memang membuat struktur Pemerintah Daerah yang terdiri dari unsur Kepala Daerah dan DPRD, dengan maksud agar terciptanya tertib pemerintahan yang baik di daerah.[]

---

[35] Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hhn. 206.

BAB V

DISTRIBUSI KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DI ERA ORDE BARU

A. Fungsi, Hak dan Wewenang DPRD

Dalam struktur Pemerintah Daerah, menurut Pasal 13 ayat (1), DPRD berada disamping Kepala Daerah. Struktur demikian menujukkan bahwa DPRD memiliki distribusi fungsi dan wewenang yang sama derajatnya dengan Kepala Daerah, yakni Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak di bidang legislatif. Tetapi, meskipun terdapat distribusi fungsi dan wewenang yang sama derajatnya antara DPRD dan Kepala Daerah, namun bukan berarti DPRD dapat menjalankan fungsi dan wewenangnya secara terpisah. Maksudnya, walaupun DPRD berada di posisi legislatif atau lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang, tetapi tidak berarti kalau wewenang ini dijalankannya secara mandiri, melainkan dijalankan bersama dengan Kepala Daerah. Hal ini berbeda dengan fungsi dan wewenang eksekutif, karena walaupun DPRD menjadi unsur dari pemerintah daerah namun ia tidak boleh mencampuri bidang eksekutif.

Dengan demikian, sebenarnya, DPRD tidak memiliki fungsi legislatif secara orisinil. Oleh karena itu, dalam kaitan apa sebenarnya yang menjadi fungsi DPRD, dalam huruf g bagian 4 mengenal penjelasan Daerah Otonom, ditegaskan bahwa fungsi DPRD tersebut adalah sebagai wakil rakyat. Dalam rangka berfungsi sebagai wakil rakyat, kepada DPRD diberikan hak-haknya. Memang, hak-hak tersebut tidak dikurangi dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya, fungsi pengawasan misalnya, tetapi undang-undang ini menegaskan bahwa DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif. Tidak masalah jika pembatasan ini diberikan dengan maksud agar Kepala Daerah dapat berkonsentrasi penuh terhadap fungsi eksekutif, asalkan DPRD dapat mengoreksinya lewat keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Tetapi, sekali lagi, pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada DPRD ternyata hanyalah bersifat memberi dan bukan dalam bentuk bertanggungjawab.[1]

Oleh karena itu cukup beralasan jika penjelasan huruf g bagian 4 di atas menentukan bahwa DPRD memiliki fungsi sebagai wakil rakyat. Tentunya fungsi ini dimiliki DPRD lebih sempurna jika dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Untuk dapat melaksanakan fungsi sebagai wakil rakyat, menurut Pasal 29, kepada DPRD diberikan hak-hak, yang meliputi: a. hak anggaran, b. hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, c. hak meminta keterangan, d. hak mengadakan perubahan,

---

[1] Undang-undang No. 5 tahun 1974, Pasal 22 ayat (3)

e. hak mengajukan pernyataan pendapat, f. hak Prakarsa, dan g. hak penyelidikan.

Meskipun hak tersebut menjadi bagian yang interent dengan fungsi DPRD sebagai wakil rakyat, namun untuk menggunakan hak-hak tersebut harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, khususnya hak-hak yang dimaksud pada butir a dan f tersebut. Sedangkan mengenai cara penggunaan hak penyelidikan diatur dengan undang-undang tersendiri. Hal ini dipandang perlu karena penyelidikan tersebut mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang luas.

Hak-hak DPRD tersebut juga digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan berbagai kewenangannya. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, terdapat beberapa kewenangan yang menjadi milik DPRD, yaitu:

a. Mencalonkan dan memilih Kepala Daerah tingkat I, dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Demikian juga terhadap pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah tingkat II, setelah dimusyawarahkan dan disepakati bersama dengan Gubernur Kepala Daerah.[2]

[2] *Ibid*, Pasal, 22 ayat (3)

b. Mengajukan hasil pemilihan Kepala Daerah tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dari sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Demikian dan juga terhadap hasil pemilihan Kepala Daerah tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah.[3]
c. Meminta keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, sekurang-kurangnya sekali setahun, lalu jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.[4]
d. Menandatangani Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah.[5]
e. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur Fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam Pimpinan DPRD, berhak menjadi anggota Badan Pertimbangan Daerah.[6]

Dengan berbagai hak dan wewenang tersebut, seharusnya ada penambahan hak bagi DPRD, yaitu hak untuk memilih. Tanpa hak untuk memilih, bagaimana DPRD dapat menjalankan wewenangnya untuk memilih calon Gubernur atau calon Bupati/Walikota, tetapi uniknya Undang-Undang ini tidak menegaskan hak tersebut. Namun, jika memperhatikan ketentuan-

---

[3] *Ibid,* Pasal, 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2).
[4] *Ibid,* Pasal, 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2).
[5] *Ibid,* Pasal 46 ayat (2).
[6] *Ibid,* Pasal 46 ayat (2).

ketentuan pemilihan Kepala Daerah tersebut, mungkin ada benarnya kenapa hak tersebut tidak ditegaskan sebagai bagian dari hak-hak DPRD, karena pada dasarnya hak memilih tersebut memang bukan menjadi milik DPRD. Perhatikan saja dalam hal pemilihan Kepala Daerah, dimana keputusan pemilihan terakhir berada di tangan Presiden bagi Gubernur dan di tangan Menteri Dalam Negeri bagi Bupati/Walikota. Sedangkan DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan tersebut sedikit-dikitnya dua orang, itupun setelah sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan dengan Gubernur Kepala Daerah bagi calon Bupati/Walikota.

Begitu juga terhadap hak-hak yang lain, meskipun telah ditegaskan dalam Undang-Undang ini tentang keberadaannya, tetapi ruang lingkup penggunaan hak-hak tersebut dapat dikatakan sempit sekali. Wewenang dalam bentuk ungkapan memberi persetujuan dan memberi pertimbangan merupakan sebagian besar wewenang yang dimiliki DPRD untuk menggunakan hak-haknya tersebut. Sungguhpun demikian, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dapat dikatakan sebagai Undang-Undang yang telah memberikan porsi hak dan wewenang, sedikit lebih besar kepada DPRD apabila dibandingkan dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 sebelumnya.

Memang jika dipandang dari hakekatnya, menurut B. N. Marbun, maka tidak pernah ada satu undang-undang

pun yang sempurna. Namun jika ditimbang-timbang maka dapat dikatakan bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 merupakan intisari dari peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Lewat undang-undang ini, DPRD memiliki pijakan hukum yang cukup luas dan menantang.[7]

Buktinya, paling tidak, hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa dan hak penyelidikan, telah ditegaskan sebagai hak-hak DPRD oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, sementara dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 hak-hak tersebut tidak ditegaskan. Bahkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak mengenal adanya pemilihan calon Kepala Daerah, kecuali hanya bentuk pengangkatan.

B. Kewajiban DPRD

Disamping adanya hak-hak yang diberikan kepada DPRD, juga ditentukan pula kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya. Kewajiban-kewajiban tersebut, menurut Pasal 30 terdiri dari : a. mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, b. menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen GBHN, ketetapan-ketetapan MPR serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, c. bersama-sama Kepala Daerah menyusun APBD dan Perda untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang

[7] B.N. Marbun, *Op, Cit.* Hlm. 77.

yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Kepala Daerah, dan d. memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah.

Butir a dan b merupakan kewajiban yang tidak bisa ditawar-tawar dalam rangka mempertahankan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Jika kedua bentuk kewajiban tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh DPRD, konsekuensinya sudah tentu akan mengancam keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Adapun kewajiban menurut butir c. merupakan kewajiban yang harus dipenuhi dalam rangka menjalankan tanggung jawab terhadap kepentingan rumah tangga daerah sendiri. Sedangkan butir d, merupakan kewajiban yang dilakukan dalam rangka. memelihara proses demokrasi di daerah. Dengan demikian, berarti terdapat kewajiban yang bersifat konstitusional, ekonomis dan politis. Kewajiban konstitusional berupa kewajiban untuk menjalankan ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Pancasila, UUD 1945, GBHN, dan termasuk juga peraturan perundang-undangan lainnya, Ketetapan MPR misalnya. Kewajiban ekonomis, termasuk juga administratif, yaitu kewajiban untuk mengurus hal kepentingan rumah tangga daerah. Sementara kewajiban politis adalah kewajiban untuk menampung aspirasi-aspirasi politik sebagai wujud terlaksananya proses demokrasi di daerah.

Adanya kewajiban tersebut juga sebagai konsekuensi dari adanya hak-hak yang diberikan. Oleh karena di mana ada hak di situ pula ada kewajiban, keduanya selalu beriringan dalam perhubungan hukum (*rechtsbetrekking*). Jika cuma hak-hak yang ditonjolkan, tanpa diringi oleh kewajiban, maka sudah tentu penggunaan hak-hak tersebut menjadi tidak terkendali atau samalah artinya dengan kesewenang-wenangan. Begitu juga sebaliknya, jika hanya kewajiban yang dibebankan, tanpa diikuti pemberian hak-hak, maka yang terjadi adalah bentuk kewajiban semu atau manipulasi karena merasa terpaksa untuk menjalankannya. Dengan demikian, intinya kewajiban-kewajiban yang diberikan kepada DPRD tersebut adalah bentuk pembatasan dari hak-hak yang diterimanya.

C. Fungsi dan Wewenang Kepala Daerah

Berbicara mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah, maka arah pembicarannya tidak terlepas dari bentuk kedudukan Kepala Daerah itu sendiri. Seperti telah diuraikan di atas, Kepala Daerah memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif. Bertindak atas nama Kepala Daerah Otonom, posisi Kepala Daerah sama derajatnya dengan DPRD, di mana Kepala Daerah memegang, kedudukan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerah atau bidang eksekutif, sedangkan DPRD memegang urusan bidang legislatif daerah, meskipun urusan ini dipegang DPRD bersama Kepala Daerah. Tetapi sebagai Kepala Wilayah

Administrati Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah, dan dalam hal ini Kepala Daerah berada di atas DPRD karena menjadi wakil Pemerintah Pusat. Untuk, pembicaraan mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah harus disesuaikan dengan kedua bentuk kedudukannya tersebut.

Dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, atau dapat juga dikatakan sebagai Alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang untuk memimpin dan bertanggungjawab sepenuhnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, seperti dijelaskan Pasal 22 ayat (1). Namun kemudian, fungsi dan wewenang di bidang pemerintahan ini diikuti pula oleh beberapa fungsi dan wewenang lainnya yang merupakan bagian dari bidang pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut :

a. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.[8]
b. Menetapkan keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau urusan- urusan dalam rangka tugas pernbantuan.[9]
c. Menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah, apabila Sekretaris Daerah berhalangan menjalankan tugasnya.[10]

---

[8] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 23
[9] *Ibid*, Pasal 45
[10] *Ibid*, Pasal 48 ayat (5)

d. Mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.[11]
e. Menyelenggarakan pengurusan, pertangungjawaban dan pengawas keuangan daerah berdasarkan Perda dan peraturan perUndang-Undangan yang lebih tinggi.[12]

Sebagian dari wewenang tersebut dianggap bersifat murni eksekutif, seperti mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah ketika Sekretaris Daerah berhalangan tugas, dan merminta kepada Menteri untuk memperbantukan atau memperkerjakan Pegawai Negeri kepada Daerah. Dalam hubungan ini, mungkin beralasan jika DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, sebagaimana maksud angka 3 penjelasan mengenai Pemerintah Daerah. Oleh karena, hal tersebut merupakan bagian dari fungsi administratif pemerintahan. Tetapi sebagian dari fungsi dan wewenang Kepala Daerah di atas, juga dianggap bersifat tidak murni eksekutif, bahkan menurut teori pemisahan kekuasaan, fungsi dan wewenang tersebut merupakan bagian dari bidang legislatif.

Memang betul UUD 1945 tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan dalam arti formil, namun fungsi dan wewenang seperti menetapkan Perda, menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau

[11] *Ibid,* Pasal 54 ayat (1)
[12] *Ibid*, Pasal 62 ayat (1)

urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan, mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah dan menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah, tidak bisa dilakukan sendiri oleh Kepala Daerah kecuali bersama DPRD. Oleh karena, disamping adanya ketentuan UUD 1945 mengenai percampuran kewenangan di bidang legislatif, juga DPRD sendi merupakan bagian dari struktur pemerintah daerah.

Akan tetapi, dalam implementasinya tidak, demikian. Menurut B. N. Marbun, rumusan dan arti Pemerintah Daerah, seringkali disalah tafsirkan oleh pihak eksekutif Dengan menggunakan istilah kebijaksanaan Pemerintah Daerah (Pemda), Kepala Daerah dalam banyak hal tidak memberitahukan atau mengkonsultasikan kebijaksanaan tersebut terlebih dahulu kepada DPRD.[13] Namun terlepas dari kesalahan implementasi tersebut, paling tidak secara teori dapat dikatakan bahwa fungsi dan wewenang eksekutif sebagai Kepala Daerah Otonom, ada yang bersifat murni eksekutif dan yang tidak murni eksekutif.

Sedangkan fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah, meliputi :

a. Membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah.
b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan dibidang pembinaan ideologi negara dan, politik dalam

[13] B.N. Marbun, *Op.Cit.* Hlm. 85.

negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.

c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
d. Melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daaerah.
e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu sama mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.[14]

Bertindak atas nama kepala wilayah, hakekat Kepala Daerah adalah sebagai pemerintah pusat, yang memiliki fungsi dan wewenang sebagai pembina ketentraman dan ketertiban, pembina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa, koordinator terhadap instansi-

[14] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 81.

instansi vertikal, pembimbing dan pengawas terhadap pemerintah daerah, pembina tertib pemerintahan, dan pelaksana tugas-tugas lainnya. Adapun uraian-uraian mengenai maksud fungsi dan wewenang, tersebut.[15] sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974, ringkasannya meliputi beberapa poin seperti berikut ini :

a. Pembina ketentraman dan ketertiban.

Ketentraman dan ketertiban yang dimaksud adalah suatu keadaan dimana Pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Tetapi ketenteraman dan ketertiban tersebut tidak akan terwujud apabila adanya gangguan-gangguan, antara lain berupa pelanggaran hukum, bencana alam atau bencana yang ditimbulkan manusia, dan faktor-faktor yang terletak dibidang ekonomi dan keuangan. Oleh karena itu, menjadi tugas kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah untuk menetapkan kebijaksanaan pembinaan serta memelihara ketenteraman dan ketertiban yang berlaku di seluruh wilayah negara, termasuk juga mengerahkan alat-alat keamanan. Sehubungan dengan itu, Kepala Wilayah diberikan wewenang, meliputi pengaturan untuk dapat mendorong terciptanya ketenteraman dan ketertiban masyarakat, pengaturan kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana, dan pengaturan kegiatan-kegiatan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

---

[15] *Ibid*, Penjelasan butir 5 *Mengenai Wilayah Administratif*

b. Pembina ideologi negara, politik dalam negera dan kesatuan. bangsa.

Menjawab Pemandangan Umum Fraksi PPP mengenai maksud Pembinaan ideologi dan politik, Pemerintah mengatakan bahwa yang dimaksud dengan pembinaan ideologi dan politik adalah ideologi Negara dan politik Negara, yakni Pancasila dan UUD 1945.[16] Mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 menjadi tugas dan kewajiban seluruh perangkat negara. Mengamankan berarti selalu berusaha menghidarkannya dari berbagai rongrongan dan penyelewengan yang terjadi. Sedangkan mengamalkannya berarti melaksanakan berbagai prinsip dan ajarannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian diharapkan terciptanya kestabilan dan kemantapan politik, yang pada gilirannya akan memperlancar pembangunan masyarakat adil dan makmur. Demikian juga perlunya usaha-usaha pembinaan kesatuan bangsa, oleh karena, keadaan bangsa ini memang bersifat *Bhinneka Tunggal Ika*. Semua upaya pembinaan tersebut menjadi tugas, kewajiban dan tanggung jawab kepala wilayah berdasarkan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh pemerintah.

c. Koordinator terhadap instansi-instansi vertikal.

Instansi-instansi vertikal merupakan perangkat Depertemen-departemen atau lembaga-lembaga Pemerintah non-departemen yang ditempatkan di daerah

[16] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.* Hlm. 145

untuk melaksanakan sebagian urusan departemen-departemen atau lembaga-lembaga Pemerintah non-departemen tersebut. Dalam praktiknya antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh masing-masing instansi vertikal, juga antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah daerah dan instansi-instansi vertikal, erat hubungannya satu dan yang lain. Untuk mencapai daya guna, dan hasil guna yang sebesar-besarnya sangat perlu penyelenggaraan urusan-urusan itu dikoordinasikan sebaik-baiknya. Pejabat yang berwenang dan berkewajiban untuk menyelenggarakan koordinasi tersebut adalah Kepala Wilayah.

Menurut Wang Soewandi (Diden PUOD), seperti dikutip M. Solly Lubis, wewenang koordinasi Gubernur dan Bupati/Walikota, yaitu mengenai aspek urusan pemerintahan umum dalam sistem dekonsentrasi, selain mengenai aspek otonomi daerahnya dalam sistem desentralisasi. Oleh karena menurut UUD 1945, Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, dan oleh karena itu Presiden adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi. Dalam pelaksanan tugas Presiden, Menteri mendelegasikan lebih lanjut penyelenggaraan urusan di daerah kepada kantor-kantor wilayahnya. Bagi Departemen Dalam Negeri tugas dan fungsi itu dilimpahkan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota dalam kedudukan sebagai kepala wilayah[17] Untuk itulah, maka dalam mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan

[17] M. Solly Lubis, *Op.Cit.* Hlm 112.

instansi dengan pemerintah daerah, kepala wilayah harus selalu memperhatikan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Pembimbing dan pengawas terhadap Pemerintah Daerah.

Bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah, disamping menjadi tugas Pemeritah adalah juga menjadi tugas Kepala Wilayah. Khususnya mengenai pengawasan, seperti halnya Undang-Undang No.18 Tahun 1965, menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga dilakukan tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan refresif. Pengawasan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Wakil Pemerintah di daerah. Pengawasan preventif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I, dan oleh Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah tingkat II. Sedangkan pengawasan represif, yaitu suatu pengawasan yang dilakukan dengan cara mempertangguhkan atau atau membatalkan peraturan atau keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan atau perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatanya. Penangguhan atau pembatalan tersebut dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Tetapi, sekali lagi bimbingan dan pengawasan itu harus selalu dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

e. Pembina tertib pemerintahan.

Peraturan perundang-undangan dan Perda harus selalu diusahakan agar ditaati bukan saja oleh rakyat tetapi juga oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang bersangkutan. Tugas ini adalah agar kepala wilayah dalam semua tingkatan. Dalam hubungan ini kepala wilayah dapat mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan wewenang yang ada padanya.

f. Pelaksana tugas-tugas lainnya.

Selain tugas-tugas tersebut di atas, maka kepala wilayah melaksanakan tugas-tugas Pemerintah yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan ditugaskan kepadanya dan juga tugas-tugas lain yang tidak menjadi tugas sesuatu instansi Pemerintah ataupun Pemerintah daerah. Jelasnya, dalam semua tingkatan, Kepala Daerah dapat bertindak sebagai wakil Pemerintah pusat yang sekaligus bertindak selaku Penguasa Tunggal di daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya. Kepala Daerah berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina segala bidang kehidupan masyarakat.

Sebenarnya, pada pembahasan RUU ini di DPRD istilah Penguasa Tunggal telah diperdebatkan, khususnya

oleh Fraksi PPP. Akan tetapi, meskipun menyangkut adanya istilah-istilah lain untuk itu, seperti Administrator Tunggal atau Admnistrator utama, namun Pemerintah tetap berpendirian bahwa istilah Penguasa Tunggal adalah sudah tepat dan tidak perlu diganti, karena mengingat kedudukan Kepala Wilayah dan mengingat luas serta beratnya tugas seorang Kepala Wilayah.[18]

Predikat Penguasa Tunggal itu menunjukkan bahwa fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah tidak dapat ditandingi oleh pihak manapun di daerah, termasuk juga oleh DPRD. Bahkan dalam pengertian ini, DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah, meskipun Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tidak menegaskan bahwa Kepala Daerah dapat memberhentikan anggota DPRD, sebagaimana halnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 sebelumnya. Namun sebagai Penguasa Tunggal, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang sangat luas.

D. Kewajiban Kepala Daerah

Kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada Kepala Daerah, juga tidak terlepas dari bentuk-bentuk fungsi dan wewenang yang ada padanya. Dengan kata lain, bahwa kewajiban-kewajiban Kepala Daerah itu dibagi menjadi kewajiban sebagai Kepala Daerah Otonom dan kewajiban sebagai Kepala Wilayah. Bertindak atas nama Kepala Daerah Otonom, Gubernur/Bupati/Walikota berkewajiban:

---

[18] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op.Cit.* Hlm. 161

a. menyelenggarakan pemerintahan di daerah, yang secara hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan b. memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD minimal sekali setahun dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD.[19]

Kewajiban yang diberikan kepada presiden secara hierarki tersebut berbeda dengan kewajiban yang diberikan kepada DPRD. Perbedaanya, sama seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang no 18 tahun 1965, sebagaimana telah diuraikan kepada DPRD, pedoman dan tata pelaksanannya harus berdasarkan pedoman ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Sedangkan kewajiban sebagai kepala wilayah, adalah kewajiban yang berhubungan dengan fungsi dan wewenang sebagai kepala wilayah itu sendiri, yakni berupa kewajiban untuk membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat, membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa, menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, membimbing dan mengawasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, membina tertib pemerintahan, dan melaksanakan tugas-tugas lain berdasarkan peraturan perundang-undangan serta tugas-tugas yang tidak menjadi tugas sesuatu instansi Pemerintah atau pemerintah daerah.

---

[19] Undang-undang No. 5 tahun 1974, pasal 22

E. Hubungan DPRD dan Kepala Daerah

Mengenai hubungan ini, sebelumnya pada waktu pembahasan RUU di DPR ramai diperdebatkan. Fraksi ABRI, dalam Pemandangan Umum yang disampaikan oleh Rahardjo Prodjopradoto, mengatakan :

> *Selanjutnya prinsip ini kiranya dapat diterapkan pula bagi pengaturan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD, sehingga meskipun Kepala daaerah itu tidak bertanggung jawab kepada DPRD (sebab ia bartanggungjawab kepada Presiden, melalui Menteri Dalam Negeri), namun ia diwajibkan untuk memberi keterangan pertanggungjawabannya. Sebab, meskipun DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif yang memang menjadi wewenang dan tanggung jawab Kepala Derah. sepenuhnya, namun perlu diinsyafi bahwa DPRD adalah unsur pemerintahan daerah.*[20]

Dalam Pemandangan Umum Fraksi PDI, lewat juru bicaranya Sabam Sirait- dicatatkan: "... Fraksi PDI lebih cenderung kepada Peraturan Daerah seperti yang sekarang ini ada, ialah penandatanganan oleh Pimpinan DPRD dan juga oleh Kepala Daerah sesuai dengan pengertian bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.[21]

Sementara Fraksi Karya Pembangunan, melalui juru bicaranya Asdirun Wirjokoesoemo, mengatakan;

> *Selanjutnya menurut Pasal 23 ayat (3) Kepala Daerah sebagai Alat Dalam berkewajiban memberikan keterangan kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun. Dengan demikian tampak jelas, bahwa DPRD bergerak dalam bidang legislatif dan tidak akan mencampuri pelaksana bidang eksekutif. Kepala Daerah dan DPRD dengan demikian mempunyai tugas kewajiban dalam bidangnya sendiri-sendiri dan menunjukkan pula bahwa kedua lembaga*

[20] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.* Hlm. 34.
[21] *Ibid*, Hlm. 49-50.

tersebut mempunyai kedudukan yang sama tinggi derajatnya dan mempunyai hubungan yang wajar diantara keduanya.[22]

Sedangkan, Fraksi PPP, lewat juru bicaranya Mashoedoelhaq, mengatakan hal yang tak jauh berbeda dengan fraksi-fraksi sebelumnya, yaitu:

> *Sebagai kelanjutan, Kepala Daerah harus bertanggung jawab kepada rakyat melalui wakil-waklinya di DPRD. Wajarlah bila Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD itu dan menjadi pemimpin pemerintahan daerah dan pemimpin pula dari masyarakatnya, ia mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPRD, sekalipun DPRD tidak bisa memberhentikan Kepala Daerah.*
>
> *Penilaian DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah akan merupakan tambahan bahan penilaian Presiden terhadap Kepala Daerah.*[23]

Jika diarahkan pada pembicaraan mengenai hubungan DPRD dan Kepala Daerah, keseluruhan pemandangan umum fraksi-fraksi di atas menunjukkan suatu inti pemahaman bahwa, adanya keinginan semua fraksi untuk menciptakan hubungan yang serasi dan seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD, dengan ketentuan: Pertama, bahwa hubungan yang serasi dan seimbang tercipta apabila kedua lembaga tersebut memiliki fungsi dan wewenang yang sama derajatnya. Kedua, bahwa hubungan yang serasi dan seimbang tercipta apabila kedua lembaga tersebut sama-sama dapat menjalankan fungsi dan wewenang masing-masing secara penuh, atau jika ada suatu lembaga

---

[22] *Ibid*, Hlm. 66-67.

[23] *Ibid,* Hlm. 112-113.

dapat mencampuri wewenang lembaga lainnya maka hal itu harus diikuti dengan suatu konsekuensi. Misalnya, dikarenakan Kepala Daerah dapat mencampuri bidang legislatif DPRD, konsekuensinya Kepala Daerah wajib memberi keterangan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan bidang eksekutifnya kepada DPRD.

Terhadap semua perbandingan umum di atas, pada prinsipnya Pemerintah tidak berkeberatan untuk menentukan adanya keterangan pertanggungjawaban oleh Kepala Daerah terhadap DPRD, sebagai bentuk penciptaan hubungan yang seimbang diantara keduanya atas nama Pemerintah Daerah. Asalkan saja hal itu tidak mengurangi pengertian bahwa Kepala Daerah itu bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian maka keterangan pertanggungjawaban yang diberikan kepada DPRD itu adalah tanggung jawab pelaksanaan tugas Kepala Daerah kepada Presiden. [24]

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hubungan yang terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD adalah hubungan yang dilakukan dalam rangka sama-sama sebagai unsur Pemerintah daerah, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah dan sebagai lembaga legislatif daerah. Oleh karena undang-undang ini tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan, meskipun pada dasarnya memiliki batas-batas kewenangan masing-masing, maka yang banyak terjadi diantara keduanya adalah bentuk percampuran kewenangan. Bentuk-bentuk percampuran kewenangan

[24] *Ibid*, Hlm. 130

tersebut, antara lain: a. bersama-sama menyusun APBD dan berbagai peraturan daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah,[25] b. dan kepala daerah dengan persetujuan DPRD.[26]

Melalui hubungan di atas sebenarnya ada tiga bentuk Pendistribusian kekuasaan di antara Kepala Daerah dan DPRD. yaitu: Pertama, kekuasaan yang secarah utuh menjadi milik DPRD, seperti mencalonkan dan memilih calon Kepala Daerah I anggota Badan Pertimbangan Otonomi, dan sebagainya. Kedua, kekuasaan yang secara utuh menjadi milik Kepala Daerah, seperti mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan, menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah apabila Sekretaris Daerah berhalangan menjalankan tugasnya, dan sebagainya. ketiga. kekuasaan, tidak dikhususkan bagi DPRD dan tidak pula bagi Kepala Daerah, tetap dibekali kepada keduannya menjalankannya secara bersama-sama, atau dalam bentuk percampuran kewenangan. Misalnya pengangkatan calon wakil kepala daerah. dimana pihak berwenang memberi pertimbangan adalah DPRD sedangkan pihak yang berwenang mengajukannya adalah Kepala Daerah.

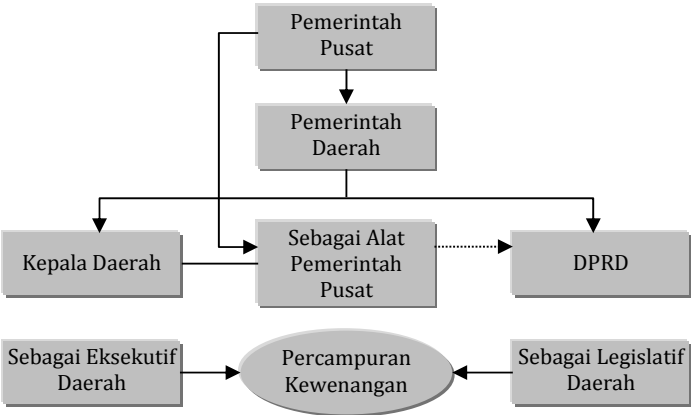
---

[25] Undang-undnag No. 5 Tahun 1974 Padal 30 huruf c

[26] *Ibid*, Pasal 38 dan Pasal 4 ayat (2)

Akan tetapi, terlepas dari hubungan tersebut, terdapat suatu bentuk kekuasaan lain yang dimiliki oleh Kepala daerah, yaitu kekuasaan yang langsung diberikan kepadanya sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah. Bentuk kekuasaan ini memang bukan bagian dari kekuasaan pemerintah daerah, namun karena kepala wilayah adalah Kepala Daerah sendiri maka mau tidak mau kekuasaan tersebut dapat menjadi bagian bentuk-bentuk kekuasaan yang dapat ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan kata lain, bentuk kekuasaan keempat. Adalah kekuasaan yang ditentukan menjadi milik kepala daerah sebagai kepala wilayah atau penguasa tungal di daerah. Bentuk-bentuk kekuasaan ini diantaranya kepada daerah memiliki fungsi dan wewenang sebagai pembina Keempat bentuk hubungan kekuasaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar :

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Catatan: Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (⟶) atau mempengaruhi tidak langsung (- -►).

Meskipun sedikit berbeda dengan Undang-Undang, No. 18 Tahun 1965, dimana DPRD memiliki garis hubungan kekuasaan langsung kepada Kepala Daerah sebagai alat pemerintah pusat, karena DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan juga anggota DPRD dapat diberhentikan atau diusulkan pemberhentiannya oleh Kepala Daerah, maka menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 garis hubungan kekuasaan secara langsung tersebut sudah dihilangkan, karena DPRD tidak lagi bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan juga tidak ada ketentuan konkrit yang dapat dijadikan justifikasi baik Kepala Daerah untuk memberhentikan anggota DPRD. Tetapi sebagai kepala wilayah, garis hubungan kekuasaan secara tidak langsung tersebut tetap terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD, oleh karena sebagai Penguasa Tunggal di daerah, pada dasarnya DPRD berada di bawah kekuasaan kepala wilayah. Jadi, artinya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan lebih dominan daripada DPRD, tentunya dengan kedua fungsinya tersebut. Jika Kepala Daerah memiliki dominasi kekuasaan atas DPRD, jelaslah bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menjadi tidak seimbang.[]

المعهد الإسلامي العصري دار المتقين
PONPES MODERN DAARUL MUTTAQIEN TEMBILAHAN

BAB VI

PERKEMBANGAN PERINTAHAN DAERAH PASCA REFORMASI

A. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Terdapat tiga alasan mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan suatu solusi untuk mencapai keseimbangan dalam pendistribusian kekuasaan pemerintahan daerah, yakni alasan secara yuridis, politis dan empiris. *Pertama*, secara yuridis sebenarnya UUD 1945 sesudah amandemen punya keinginan kuat untuk melaksanakan pemilihan langsung terhadap pemegang jabatan lembaga-lembaga kekuasaan, khususnya yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 22 E terlihat bahawa semua lembaga-lembaga kekuasaan, seperti lembaga legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden), dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Jika DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat, jadi sudah seharusnya Kepala Daerah yang sederajat dengan DPRD juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Seandainya prinsip pemilihan langsung tersebut tidak

diimplementasikan dalam pemilihan Kepala Daerah, berakibat timbulnya pertentangan prinsip dalam UUD 1945 karena adanya asas tertentu yang tidak digunakan, yakni asas keadilan yang merata.

Menurut asas keadilan yang merata, bahawa hukum nasional bertujuan untuk terus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat secara merata.[1] Ketidakadilan dalam materi tersebut, dapat menyentuh pada rakyat dan juga bagi Kepala Daerah. Ketidakadilan bagi rakyat, karena rakyat tidak dapat menentukan pilihan langsung secara nuraninya pada calon pemimpinnya. Sebaliknya, ketidakadilan bagi Kepala Daerah karena semua anggota (yang menduduki) lembaga kekuasaan politis yang berwenang dalam pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat – DPR dan DPD (Legislatif). Presiden dan Wakil Presiden (Eksekutif), serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Legislatif Daerah)-dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.[2] Tetapi kenapa tidak bagi Kepala Daerah, sedangkan Kepala Daerah juga berposisi sama dengan lembaga-lembaga tersebut, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah. Dengan kata lain, pertentangan materi tersebut menunjukkan tidak digunakannya prinsip *universal and equal suffrage*

---

[1] Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan*, Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, 1985, Hlm. 6. Baca juga Sunaryati Hartono, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah BPHN Nomor 2 Tahun 1988, Hlm. 70-76.

[2] UUD 1945 Pasal 22E ayat (2).

dan pengangkatan eksekutif secara serupa dalam suatu pemilihan umum.

Secara yuridis juga, UUD 1945 sesudah amandemen menganut sistem pemerintahan presidensiil (*non-parliamentary or fixed executive system*). Meskipun menurut Sri Soemantri M. sistem tersebut masih memerlukan pengkajian lebih lanjut,[3] tetapi berdasarkan indikasi-indikasi yang ada maka UUD 1945 sesudah amandemen tidak dapat dipandang sebagai konstitusi yang menganut sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive system*).

Oleh karena sebagaimana dimaklumi bahawa sistem pemerintahan parlementer memiliki karakteristik-karekteristik utama, yaitu:

a. Lembaga eksekutif atau pemerintah harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan (parlemen). Demikian juga menteri-menteri harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan, baik secara terpisah maupun secara bersama-sama dengan pimpinan lembaga eksekutif.
b. Pimpinan lembaga eksekutif atau pemerintah dipilih dan diangkat oleh lembaga perwakilan.
c. Lembaga perwakilan dapat menyatakan permintaan pertanggungjawaban atau mosi tidak percaya kepada lembaga eksekutif atau pemerintah dalam hal-hal yang menyangkut kebijakan pemerintahan melalui hak interpelasi.

---

[3] Sri Soemantri M., UUD 1945, Kedudukannya dan Aspek-aspek Perubahannya, *Op. Cit.*, Hlm. 30.

d. Adanya Raja atau Presiden berkedudukan yang tidak dapat diganggu gugat.
c. Pihak eksekutif dapat membubarkan badan perwakilan.[4]

Sementara karakteristik-karekteristik tersebut tidak ditemukan dalam UUD 1945 sesudah amandemen, kecuali karakteristik-karakteristik yang bersifat pemerintahan presidensiil. Ada beberapa indikasi kalau sistem pemerintahan presidensiil dianut oleh UUD 1945 sesudah amandemen, yaitu:

a. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).
b. Pasal 17 ayat (1) dan (2) menegaskan bahawa menteri-menteri adalah pembantu Presiden, ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
c. Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahawa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
d. Pasal 7C menegaskan bahawa Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR.
e. Tidak ada ketentuan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR, apalagi DPR, kecuali dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum. sebagaimana maksud Pasal 3 ayat (3).

---

[4] Joeniarto, *Op. Cit.*, Hlm. 69, Bandingkan dengan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar llmu Politik*, *Op. Cit.*, Hlm. 212-215, Juga dalam N. Jayapalan, *Op. Cit.*, Hlm. 67-69..

Jika UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi (*staatfundamentanorms*) menganut sistem pemerintahan presidensil, maka berdasarkan konsep *hierarchy of norm* bahawa semua peraturan perundang-undangan di bawahnya juga harus sinkronisasi dengan UUD tersebut. Dengan kata lain, pemilihan Kepala Daerah yang menjadi bagian dari proses ketatanegaraan pada tingkat daerah harus juga dijalankan atas dasar sistem presidensiil.

Selain dari itu, secara yuridis, Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen memuat prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Meskipun dirumuskan dengan ungkapan dipilih secara demokratis (*direct or by the representative*), namun dengan rumusan tersebut jelas bahwa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung disamping juga adanya secara perwakilan.

Mengenai mengapa masih ditentukan adanya pemilihan Kepala Daerah secara perwakilan, menurut penulis, disinilah salah satu kelemahan UUD 1945 hasil amandemen. Rumusan tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi pengaturan, khususnya jika dihubungkan dengan Pasal 22 E di atas. Hal yang menonjol dari inkonsistensi pengaturan tersebut karena adanya suatu keinginan untuk tidak memangkas habis prinsip yang dikandung oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999, dimana proses pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD (*by the representative*). Padahal hal itu tak perlu terjadi. lantaran UUD saja bisa di amandemen apalagi undang-undang biasa (*the ordinary law*).

Inkonsistensi tersebut juga dapat memperlemah predikat UUD 1945 sebagai *the supremacy of the constitution*. Karena inkonsistensi itu, selain menunjukkan adanya pengaturan materi yang tidak sinkron, juga menunjukkan bahawa keberadaan UUD 1945 dapat dipengaruhi oleh prinsip undang-undang organik di bawahnya. Hal yang sama dikatakan oleh Hans Kelsen, bahawa di sinilah letak perbedaan antara konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*). Konstitusi tidak derajat tinggi dapat diubah sama halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam hal ini, jika ada materi konstitusi yang bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan lainnya, berarti dengan sendirinya telah terjadi perubahan pada konstitusi tersebut. Peraturan perundang-undangan yang materinya bertentangan dengan kontitusi itu dianggap sebagai *the uncontitusionallaw*, yakni peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat mengubah kontitusi, karena memiliki derajat yang sama dengan kontitusi.[5] Jelasnya, adanya inkonsistensi pengaturan tersebut, sebagai wujud pengaruh dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dapat menjerumuskan UUD 1945 menjadi konstitusi tidak derajat tinggi.

Dengan demikian, paling tidak, secara yuridis ditemukan adanya tiga indikasi yang menentukan bahawa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip

---

[5] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, *Loc. Cit.*

pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Ketiga indikasi tersebut adalah:

a. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan langsung terhadap pejabat yang menduduki lembaga-lembaga pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat,
b. UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensiil yang salah satu cirinya ialah kepala eksekutif dipilih langsung oleh rakyat, dan
c. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung di samping dapat dilakukan melalui perwaki1an atau apa yang disebutnya sebagai cara yang demokratis.

Adapun alasan secara empiris mengapa Kepala Daerah harus dipilih secara langsung, tentunya tidak lain kecuali melihat implementasi selama ini yang cenderung meninggalkan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Pada dua periode sebelumnya – khususnya Orde Baru – proses penentuan Kepala Daerah menjadi wewenang pihak pemerintah (eksekutif) pusat sepenuhnya. Konsekuensinya posisi Kepala Daerah tak ubahnya seperti robot yang dikendalikan kemana saja sesuai dengan kemauan pihak pemerintah pusat. Kasus penolakan calon Bupati Deli Serdang dan pemecatan anggota DPRD Provinsi Jambi tahun 1979 di atas, senyatanya bertentangan dengan asas pengabdian kepada kepentingan masyarakat, sebagai bagian dari asas hukum dalam penyelenggaraan

kesejahteraan sosial[6], kerena kepentingan pusat belum tentu sama dengan kepentingan masyarakat di daerah, juga bertentangan dengan asas persamaan kedudukan rakyat di dalam hukum (*equality before the law*) serta asas keadilan dan merata,[7] karena praktik itu dapat menghilangkan kesempatan bagi warga negara yang memenuhi syarat secara umum untuk menduduki jabatan publik. Dari hasil kajian yang penulis laksanakan mengenai tanggapan masyarakat terhadap pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dapat terlihat pada Tabel 8.1 berikut ini :

Tabel : Pemilihan Gubernur Dilakukan Secara langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Selepas Reformasi, Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur diadakan secara langsung	Setuju	287 orang	95,6%
	Tidak Setuju	13 orang	4,4%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : Data Olahan 2009

Tabel di atas menunjukkan bahwa masyarakat menginginkan pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung,ini terlihat dari 300 orang jumlah keseluruhan responden, 287 orang atau (95,6%) mengatakan setuju

---

[6] Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undngan, Loc. Cit.*.

[7] Sunaryati Hartono, *Op. Cit.*, Hlm. 73.

jika pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung. Demikian halnya mengenai pemilihan Bupati/Walikota dari 300 jumlah keseluruhan responden, 287 orang atau (95,6%) menghendaki pemilihann secara langsung seperti terlihat pada Tabel di bawah ini :

Tabel : Pemilihan Bupati/Walikota dilakukan secara langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Selepas Reformasi, Pemilihan Bupati secara langsung	Amat setuju	287 orang	95,6%
	Setuju	13 orang	4,4%
	Kurang Setuju	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : Data Olahan 2009

Sedangkan praktik-praktik yang terjadi pada Era Reformasi juga berada dalam bentuk yang tak jauh berbeda, hanya saja di era ini Kepala Daerah berada di bawah bayang-bayang kekuatan DPRD karena dewan inilah yang menentukan jadi atau tidaknya seseorang menduduki jabatan Kepala Daerah. Praktik-praktik *money politic* dan pemecatan Kepala Daerah dapat dijadikan indikasi kuat adanya ketergantungan (*dependency*) Kepala Daerah terhadap DPRD. Amzulian Rifai mengumpulkan catatan dari beberapa LSM tentang terjadinya *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah. Di antaranya kes pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah periode 2000-

2005, pemilihan Walikota Kupang periode 2002-2007, pemilihan Walikota Tasikmalaya periode 2002-2007, pemilihan Bupati Banjarnegara periode 2001-2006, pemilihan Bupati Tanjung Pinang periode 2002-2007 dan pemilihan Bupati Pati periode 2001-2006.[8]

Bahkan jika jujur mengakui, hampir semua pemilihan Kepala Daerah pada Era Reformasi ini tidak luput dari praktik *money politic*. Praktik-praktik tersebut sudah bertentangan dengan hukum, yakni tentang adanya larangan untuk melakukan korupsi dan kolusi. Jika hukum saja dilewati, lalu bagaimana dapat diciptakan rasa keadilan, karena hukum itu sebenarnya adalah keadilan (*ius quia iustum*).

Jadi, secara empiris sudah dapat dicerna bahawa pemilihan Kepala Daerah yang ditentukan sepenuhnya baik oleh pihak pemerintah pusat maupun oleh DPRD, dalam praktiknya ternyata menimbulkan ekses-ekses yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Dalam artian lain bahawa pada praktiknya yang terjadi adalah perilaku-perilaku yang berbentuk pelanggaran karena adanya dominasi kekuasaan. Guna mencari solusi yang tepat, sudah seharusnya jika Kepala Daerah tidak lagi ditentukan langsung oleh pemerintah pusat maupun DPRD melainkan langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Sedangkan alasan politisnya, adalah untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan berdasarkan dukungan

---

[8] Amzulian Rifai, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, Hlm. 21-52.

mayoritas rakyat setempat, atau dikatakan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Ryaas Rasyid sebagai bentuk upaya untuk melaksanakan demokrasi dan demokratisasi di daerah.[9] Dukungan yang kuat dari rakyat setempat menjadi urgen dalam menjalankan pemerintahan, karena menurut konsep kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*), seperti dianut oleh Indonesia, rakyatlah sebenarnya memegang kedaulatan (*souvereiniteit* atau *sovereignty*)[10] tersebut. Dalam hal ini, rakyatlah yang mengambil keputusan tertinggi dan rakyat juga yang paling berwenang menentukan siapa yang menjadi wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan, karena intinya rakyatlah yang memegang lingkup kedaulatan/kekuasaan (*scope of sovereignty/ scope of power*) dan domain kedaulatan/kekuasaan (*domain of sovereignty/ domain of power*).[11]

---

[9] Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit.*, Hlm. 185.

[10] Harold J. Laski mengemukakan: "*By a state I mean a Society of this kind which is integrated by possessing a coercive autority legally supreme over any individual or group which is part of the society*". "*This power is called sovereignty: and it is bay the possession of sovereignty that the state is distinguished from all other forms of human association*. Lihat dalam Joeniarto. *Op. Cit.*, Hlm. 12. Bandingkan dengan pandangan *Strong: We have said that the peculiar attribute of the state, as contrasted with all other unit of association. is the power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This power is called sovereignty. C. F. Strong*, *Op. Cit.*, Hlm. 6-7.

[11] Dalam kaitan dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan, ... Sedangkan jangkauan kedaulalan (*domain of suvereignty*), melalui analisis relasional (*relational analisys*) antara "*sovereign*" dan "*subject*", terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasan tertinggi itu dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, Hlm. 9.

Di sinilah letak perbedaan antara konsep kedaulatan rakyat dengan konsep kedaulatan negara. Dalam konsep kedaulatan negara, semua golongan, semua rakyat lebur ke dalam negara yang tersimbolkan pada pemimpin dan pemerintahan. Karena itu, negara yang menganut faham kedaulatan negara cenderung menjadi negara perizinan. Hak asasi manusia dengan sendirinya tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan. Jika rakyat ingin berbuat sesuatu, mereka memerlukan izin dari negara yang diwakili oleh pemerintah. Sebaliknya negara berkedaulatan rakyat, dimana negara dipandang sebagai perwujudan rakyat, rakyatlah yang menentukan segala sesuatu di dalam negara itu. Pemerintah yang bertindak mewakili negara, hanya dapat berbuat sesuatu setelah mendapatkan izin dari rakyat. Selain itu, perbedaannya bahwa dalam konsep kedaulatan/negara, dinding batas antara negara dengan pemerintah menjadi kabur sebab pemerintah adalah manifestasi dari negara dalam wujudnya yang konkrit. Jadi mengkritik pemerintah adalah identik dengan menentang negara. Sedangkan dalam konsep kedaulatan rakyat, batas antara negara dengan pemerintah dibedakan secara cukup jelas. Pemilihan umum lazimnya dilakukan secara rutin di negara-negara demokratis yang menganut azas kedaulatan rakyat, setiap waktu dapat mengganti pemerintah yang sedang berkuasa dengan pemerintah yang baru. Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyat yang berbeda pendapat dengan pemerintah, tidaklah otomatis diartikan sebagai pengkhianat bangsa dan negara.[12]

[12] Yusril Ihza Mahendra, *Kedaulatan Rakyat dan Agenda Demokrasi Politik*, Dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Op. Cit*, Hlm. 16-17.

Dengan demikian, sehubungan dengan pemilihan Kepala Daerah, maka rakyatlah yang lebih berwenang untuk melaksanakannya secara langsung. Memang benar, dalam hal ini dapat diadakan suatu perwakilan untuk melaksanakan kekuasaan rakyat tcrsebut, umpamanya DPRD. Tetapi jika dalam implementasinya, kekuasaan yang diwakilkan rakyat tersebut disalahgunakan oleh pihak yang mewakili-misalnya DPRD atau pihak pemerintah pusat memilih Kepala Daerah tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, maka sudah seharusnya kekuasaan tersebut dikembalikan kepada pemilik sebenarnya yaitu rakyat.

Apabila rakyat melakukan pemilihan langsung, maka dampaknya tidak saja mendekatkan Kepala Daerah kepada rakyat karena dipilih sesuai aspirasi mayoritas rakyat, tetapi lebih dari itu rakyat dapat melakukan kontrak sosial (*social contract*) dengan Kepala Daerah yang bersangkutan. Maksud kontrak sosial disini bukanlah diterjemahkan secara kaku seperti halnya kontrak kerja, misalnya calon presiden harus menandatangani beberapa klausul yang disodorkan mahasiswa baru-baru ini, tetapi kontrak sosial sebagaimana menurut J. J. Rousseau sebelumnya.

Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social*, seperti yang dikutip Azhari, Rousseau berpendapat bahawa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban dilakukan dalam bentuk suara mayoritas

(*valente generale*).[13] Jadi, kontrak sosial yang dimaksud adalah kontrak yang bersifat timbal balik, dimana rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada pemimpin maka sebaliknya pemimpin tersebut harus menjamin kemerdekaan, ketertiban dan kesejahteraan rakyat sebagai imbalan.

Dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga diharapkan Kepala Daerah yang bersangkutan dapat mengenal wilayah dan keragaman agama, adat, budaya serta kelompok (suku) rakyatnya sehingga dapat membangun kultur demokrasi yang sesuai dengan keragaman tersebut. Dengan kata lain, pemilihan secara langsung dapat menciptakan seorang Kepala Daerah yang mengenal dan dikenal daerah serta rakyatnya. Sulit menciptakan hal tersebut, jika Kepala Daerah masih dipilih oleh DPRD maupun pemerintah pusat, oleh karena, sekali lagi, kemauan keduanya belum tentu sama dengan aspirasi rakyat. Dengan memiliki wewenang yang ada padanya, baik DPRD maupun pemerintah pusat, dapat memilih Kepala Daerah meskipun sebenarnya tidak mengenal dan tidak dikenal daerah serta rakyat setempat. Dalam kondisi ini, jikapun pra-syarat mengenal dan dikenal tersebut masih digunakan, maka intinya hanyalah berbentuk semu atau yang sengaja dibuat-buat.

Hal lain yang perlu disempurnakan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung permasalahannya pada masih adanya praktik politik uang (*mony politic*) sehingga

---

[13] Azhari, *Op.Cit.*, Hlm. 29-30.

pelaksanaan demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah belum sepenuhnya representasi dari pilihan rakyat. Upaya yang harus dilakukan ke depan adalah memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, pencerdasan intelektual dan pemahaman demokrasi. Selain itu perlu pula penguatan kapasitas dan kredibelitas Komisi Pemilihan Umum Daerah dan jajarannya sampai ke tingkat Desa.

B. Penguatan Kapasitas Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk, baik di daerah Provinsi maupun di daerah Kabupaten dan Kota. Pada umumnya, lembaga perwakilan rakyat ini difahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legilsatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legilsatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya haruslah dicatat bahawa fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungan dengan Presiden. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR ditentukan memegang kekuasaan membentuk UU, dan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahawa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD

sebagaimana ketentuan mengenai pembentukan undang-undang di tingkat Pusat dalam UUD 1945 sebelum diamandemen.

Karena itu, dapat dikatakan bahawa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu, sesungguhnya, DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi DPR-RI menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan undang-undang. Demikian pula DPRD, baik di daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.22 Tahun 1999, berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Oleh karena itu, politik desentralisasi Indonesia terhadap daerah otonom masih tidak konsisten, seperti pola hubungan eksekutif-legislatif Pemerintahan Pusat, karena kedudukan DPRD tidak menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama seperti pola hubungan Presiden dengan DPR, di daerah fungsi utama DPRD esensinya hanya untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan dibidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Bahkan dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Gubernur dan Bupati/Walikota diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

Dari uraian di atas dapat kita mengerti bahawa secara teknis DPRD lemah sumber daya. Selain sistem undang-undang partai Politik mensyaratkan calon anggota DPRD minimal tamatan Sekolah Lanjutan Atas, bukan Sarjana (S1), juga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya lembaga legislatif ini tidak didukung oleh pengalaman, tenaga ahli dan data. Dengan demikian sebenarnya, lembaga parlemen itu hanya efektif melaksanakan fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan

(*control*), sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang teknis pula yang tidak maksimal dimiliki lembaga DPRD. Dalam praktik prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota parlemen. Tetapi, sebaliknya, meskipun seseorang tidak tamat sekolah dasar, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan paling legitimatif untuk menjadi anggota parlemen. Dalam praktik seperti ini, nilai pendidikan dan intelektualitas kurang dipertimbangkan sebagai bagian syarat anggota parlemen.

Oleh karena itu, makin rendah tingkatan parlemen itu makin rendah kemampuan teknisnya. Seharusnya lembaga DPRD ini harus mampu mengimbangi kemampuan teknis eksekutif. Sebab tingkat pendidikan rata-rata anggota DPR Pusat lebih tinggi daripada tingkat pendidikan anggota DPRD Provinsi yang juga lebih tinggi daripada tingkat pendidikan rata-rata anggota DPRD Kabupaten/Kota. Meskipun DPR dan DPRD sebagai lembaga politik, mereka juga harus mampu meningkatkan kapasitas melalui penjaringan syarat calon minimal harus sarjana (S1), setelah terpilih melalui Pemilu, anggota legislatif juga harus terus meningkatkan kapasitas melalui pendidikan lanjutan, kursus dan bahkan pelatihan. Selain itu perlu pula dukungan sarana, tenaga ahli dan data untuk menunjang

pelaksanaan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, perubahan yang terjadi di tingkat pusat dalam pengaturan mengenai kewenangan melakukan perancangan undang-undang dari Presiden ke DPR harusnya diikuti ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Jika di pusat, kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR sebagaimana hasil Perubahan Pertama UUD 1945, maka di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, kenyataannya kewenangan menetapkan Peraturan Daerah masih ditentukan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota, meskipun untuk itu perlu mendapat persetujuan lebih dulu dari DPRD setempat. Sesuai fungsinya sebagai lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan pemerintah setempat, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan apabila perlu menolak sama sekali rancangan yang diajukan oleh pemerintah itu. Bahkan DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah (Gubenur atau Bupati/Walikota).

Dengan demikian, solusinya semua anggota DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia, untuk meningkatkan kemampuan dan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Sudah tentu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi anggaran, setiap

anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar dibidangnya. Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak. Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya.

Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin hubungan yang akrab dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, dengan tokoh-tokoh masyarakat dan akademisi di daerahnya masing-masing, dan bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya. Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang diwakili sebagai anggota DPRD. Atas dasar semua itu, setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menyuarakan kepentingan rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyat pemilih dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.[]

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Ahmad Atory Husain, *Politik dan Dasar Awam*, Utusan Publication, Kuala Lumpur, 1996

Apeldroon, L. J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958.

Arba, Syarofin, MF, (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia*, CIDES, Jakarta,1998.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

______*Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Azhari, *Negara Hukum Republik Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya,* UII-Press Jakarta, 1995.

Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989.

______ *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics,* (Terjemahan A. Rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989.

Dicey, A.V., *Introduction to The Study of The Law of The constitution,* MacMillan and Co. Limited, London, 1952.

Finer, S.E., Bogdanor, Vernon, and Rudden, Bernnard, *Comparing Constitutions,* Clarendon Press, Oxford, 1995.

Garner, Bryan A., (ed), *Black,s Law Dictionary,* Seventh Edition, West Publishing Co., ST. Paul, Minn, 1999.

Ghaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Hadjon, Philipus., (et. al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 1999.

Harsono, HTN, *Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Liberty, Yogyakarta, 1992.

Huda, Ni'matul, *Kewenangan DPRD Dalam Pemberhentian Kepala Daerah,* Dalam *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 2 No. 5, UII, Yogyakarta, Juni 2002, Hlm. 32.

Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Kansil, C.S.T., *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russell & Rssell, New York, 1973.

Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah*, Alumni, Bandung, 1978.

Kusnardi, Moh., dan Saragih, Bintan R., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Mahfud MD., Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.

______*Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Press,1999.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Kerawang, 1993.

______*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002.

Marbun, BN., *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Marbun, S.F., dan Mahfud MD., Moh., *Pokok-pokok Hukum AdministrasiNegara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Rahardjo, M. Dawam, *Orde Baru dan Orde Transisi*, UII Press, Yogyakarta, 1999.

Rahrdjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Rifai, Amzulian, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

Samah, Kristin, (ed), M. Ryaas Rasyid Menolak *Resentralisasi Pemerintahan*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.

_______, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002.

_______, *Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo persada, Jakarta, 2001.

Sujamto, Noerdin, Achmad, dan Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Syaukani, HR., Gaffar, Afan, dan Rasyid, Ryaas, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Tamin, Boy Yendra. "*Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan Local Accountability.*" Artikel, sumber: http://www.bung-hatta.info/content.php?article.79.2, diakses tanggal 5 April 2006

Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998.

Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Edisi Baru, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

________, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan,* Proyek Pusat Perencanaan Hukum Dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1985.

YAPIIKA, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004)*, Jakarta. 2006

Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Djambatan, Djakarta, 1951.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen.

Ketetapan MPRS RI No. XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi Yang Seluas-luasnya Kepala Daerah.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemberdayaan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Kewangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Undang-undang RI No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 15 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No. 4 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 16 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No.5 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985, dan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang RI No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-undang RI No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan umum.

Undang-undang RI No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 35 Tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang RI No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang RI No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-undang RI No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Penetapan Presiden RI No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden RI No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah Disempurnakan).

Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1975, dan Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985.

Peraturan Pemerintah RI No. 37 Tahun 2006 tentang Hak-hak Kewangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Keputusan Menteri Dalam Negeri RI No. 4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.

3. Berita Surat Kabar

Bratakusumah, Deddy Supriady. "Pilkada Langsung jadi Solusi." Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.

Disharmoni UU 22/1999 dengan UU 25/1999." Laporan Kompas, 23 Februari 2002.

Diakui Ada Sejumlah Kendala, UU Otonomi Daerah Perlu Diperbaiki." Laporan Kompas, 30 Januari 2003

DPR Siapkan RUU Pemerintahan Daerah." Laporan Koran Tempo, 3 September 2003.

Djohan, Djohermansyah. "Revisi UU Otonomi Daerah versi Depdagri." Artikel pada Kompas, 25 September 2003.

Gofar, Fajrimei A. "Perda Bermasalah atau Perda Dipermasalahkan?" Artikel pada Kompas, 26 Agustus 2003.

Jaweng, Robert Endi."Ihwal Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999." Artikel pada Kompas, 20 Desember 2004.

Judicial Review Bisa Hambat Pilkada." Laporan Kompas, 27 Desember 2004

Kusmana, Dian, "DPRD Se-Jabar Bentuk Forum Komunikasi: UU No. 32 Tahun 2004 Masih Menyisakan Masalah. Artikel pada Pikiran Rakyat, tanggal...

Piliang, Indra J.. ″Darurat Otonomi Daerah.″ Artikel pada Suara Pembaruan, 15 Desember 2004.

Rasyid, Ryaas: Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah.″ Laporan Kompas, 5 Februari 2003

Revisi RUU Otonomi, Harus Bisa Jembatani Kepentingan Daerah-Pusat.″ Laporan Kompas, 28 Agustus 2003.

Revisi UU Otonomi Daerah, Resentralisasi?″ Laporan Koran Tempo, 27 September 2003

Revisi UU Otonomi Daerah: Apkasi Khawatirkan terjadi Resentralisasi.″ Laporan Kompas, 27 Mei 2004.

Sentralisasi Warnai Revisi UU No. 22/1999.″ Laporan Kompas, 23 September 2003

Suharto, Didik G. ″Tarik Ulur Kewenangan dalam UU No. 32/2004,″ Artikel pada Suara Merdeka, 6 Desember 2004.

Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah.″ Laporan Utama Forum Keadilan, Edisi No. 32, 4 Januari 2004

UU Otonomi Daerah Munculkan Tiga Penyimpangan Seragam.″ Laporan Kompas, 28 Agustus 2003.

Wibawa, Fahmi, ″Menelantarkan Otonomi Daerah.″ Artikel pada Jawa Pos, 30 November 2005

Yamin, Muhammad. ″Pilkada Sebuah Demokrasi Kapitalis.″ Artikel pada Banjarmasin Pos, 31 Januari 2005

Zaini, Yahya. "Otda tak Bisa Ditarik Mundur.″ Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.

LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI
Nahdlatul Ulama

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: KNPI, AMPI Partai Golkar, Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, GAPENSI, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi, KADINDA Riau, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dan APKASI/BKKKS, PSSI, Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai Bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang. Pendidikan yang didirikan, Universitas Islam Indragiri Tembilahan, Akademi Kebidanan "Husada Gemilang" Tembilahan, Ponpes Modern "Syech Walid Thaib Saleh Indragiri" Teluk Sungka, Indragiri Hilir, Ponpes Modern "Daarul Muttaqien" Tembilahan, Indragiri Hilir.

TRUSSMEDIA GRAFIKA
Jl. Gunungan, Karang RT. 03, No. 18
Singosaren, Banguntapan, Bantul, DIY
Phone. 08 222 923 8689/ WA. 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

ISBN 978-602-0992-41-9
9 786020 992419